

ANALISIS CSIS

Krisis Ekonomi di Era Globalisasi Implikasi Domestik dan Regional

PENGANTAR REDAKSI

ANALISIS PERISTIWA

- Perjalanan Sebuah Dialog Nasional:
Perkembangan Politik September 1998 -
Januari 1999

ARTIKEL

- Korporatisme, Patrimonialisme dan
Internasionalisasi Kapital: Isu Kolusi,
Korupsi dan Nepotisme
- Krisis Ekonomi di Tengah Gelombang
Globalisasi: Implikasinya Bagi Kerja Sama
Ekonomi di Asia Pasifik

- Krisis, Kerusuhan Massa dan
Keseimbangan Sistem Sosial di Indonesia
- Redistribusi dan Pelestarian Manfaat
Sumber Daya Hutan: Hambatan Struktural
dan Masalah Implementasi Paket IMF
- Teknologi Bagi Daya Saing Ekonomi:
Masalah Indonesia
- Perilaku Tabungan Rumah Tangga:
Kasus Industri Pedesaan di Bantul

DOKUMEN

- KTT APEC dan KTT ASEAN
di Masa Krisis



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi – tiadanya sikap a priori – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini diwujudkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Socsastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Fcridhanusetyawan, T.A. Lcgowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpcn RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXVIII/1999, NO. 1

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	2
Analisis Peristiwa	
• Perjalanan Sebuah Dialog Nasional: Perkembangan Politik September 1998 - Januari 1999 <i>I Made Leo Wiratma</i>	3
Artikel	
• Korporatisme, Patrimonialisme dan Internasionalisasi Kapital: Isu Kolusi, Korupsi dan Nepotisme <i>Ignatius Ismanto</i>	14
• Krisis Ekonomi di Tengah Gelombang Globalisasi: Implikasinya Bagi Kerja Sama Ekonomi di Asia Pasifik <i>Faisal H. Basri</i>	25
• Krisis, Kerusuhan Massa dan Keseimbangan Sistem Sosial di Indonesia <i>Doddy S. Singgih</i>	40
• Redistribusi dan Pelestarian Manfaat Sumber Daya Hutan: Hambatan Struktural dan Masalah Implementasi Paket IMF <i>Hariadi Kartodihardjo</i>	49
• Teknologi Bagi Daya Saing Ekonomi: Masalah Indonesia <i>Anwari</i>	62
• Perilaku Tabungan Rumah Tangga: Kasus Industri Pedesaan di Bantul <i>Aloysius Gunadi Brata</i>	75
Dokumen	
• KTT APEC dan KTT ASEAN di Masa Krisis <i>Faustinus Andrea</i>	87

Pengantar Redaksi

GLOBALISASI sebagai suatu proses yang tidak terhentikan telah mendatangkan dampak yang beragam pada masing-masing negara. Perbedaan derajat perubahan yang ditimbulkan oleh globalisasi tersebut dipengaruhi oleh daya tahan masing-masing negara dalam kancan interaksi global yang menyangkut aspek ekonomi, politik, sosial maupun teknologi.

Analisis terbitan kali ini mengambil tema *Krisis Ekonomi di Era Globalisasi: Implikasi Domestik dan Regional* memuat berbagai tulisan tentang perubahan yang terjadi di masyarakat akibat globalisasi dan krisis ekonomi. *Perjalanan Sebuah Dialog Nasional* yang menjadi fokus dalam Analisis Peristiwa kali ini dilihat sebagai bagian dari pergolakan politik di dalam negeri yang tidak kunjung berakhir. Pergolakan politik ini jika ditelusuri tidak terlepas dari timbulnya krisis ekonomi yang untuk beberapa alasan diyakini merupakan akibat dari globalisasi.

Artikel pertama yang berjudul *Korporatisme, Patrimonialisme dan Internasionalisasi Kapital: Isu Kolusi, Korupsi dan Nepotisme* membahas tentang penyebab semakin berkembangnya korporatisme dan patrimonialisme di dalam membangun jaringan ekonomi dan bisnis pada negara-negara berkembang. Salah satu penyebabnya adalah bahwa internasionalisasi kapital yang dipacu oleh liberalisme ekonomi tidak mampu memberikan tekanan efektif dalam mewujudkan transparansi penyelenggaraan ekonomi. Adanya *crony capitalism*, korupsi dan kekeliruan di dalam merespons krisis telah menjadikan Indonesia sebagai negara yang mengalami krisis terparah di Asia Pasifik. Pemburuan keadaan ekonomi Indonesia beserta langkah-langkah yang diambil oleh negara-negara di Asia Pasifik untuk mengatasi krisis dibahas dalam tulisan yang berjudul: *Krisis Ekonomi di Tengah Gelombang Globalisasi: Implikasinya Bagi Kerja Sama Ekonomi di Asia Pasifik*. Guncangan krisis ekonomi yang berkepanjangan akhirnya menjadi pemicu timbulnya keresahan sosial dan kerusuhan massa di beberapa daerah di Indonesia. Dalam tulisan yang berjudul *Krisis, Kerusuhan Massa dan Keseimbangan Sistem Sosial di Indonesia*, dengan menggunakan analisis sosiologis dikemukakan bahwa di dalam konteks masyarakat yang memiliki kemajemukan, kunci masalahnya terletak pada terjaganya keseimbangan sosial dalam masyarakat.

Bentuk lain dari perubahan yang ditimbulkan oleh krisis ekonomi adalah semakin menguatnya isu keadilan yang di antaranya harus tercermin dalam pemerataan sumber daya ekonomi. Usaha mewujudkan keadilan ekonomi melalui *Redistribusi dan Pelestarian Manfaat Sumber Daya Hutan* adalah dengan memperbaiki kebijakan pengelolaan dalam transaksi pemberian hak pengusahaan hutan (HPH). Dibahas pula bahwa upaya pelestarian manfaat sumber daya hutan perlu disertai dengan upaya memperbaiki masalah institusi dan ekonomi politik.

Selanjutnya, krisis ekonomi juga memberikan pelajaran penting, yaitu bahwa ternyata Indonesia merupakan *net importer* di pasar teknologi. Tulisan yang berjudul *Teknologi Bagi Daya Saing Ekonomi: Masalah Indonesia* menyoroti bahwa peningkatan daya saing ekonomi dengan hanya menyerap teknologi dari luar tidaklah memadai. Untuk itu diperlukan pengembangan teknologi yang praktis namun relevan bagi kebutuhan pasar.

Akhirnya, kelangsungan hidup industri-industri kecil di pedesaan merupakan faktor penting bagi pembentukan daya tahan ekonomi terhadap guncangan krisis. Sebuah studi tentang *Perilaku Tabungan Rumah Tangga: Kasus Industri Pedesaan di Bantul*, menunjukkan bahwa sumber modal yang penting bagi industri pedesaan di tengah terbatasnya akses kredit dari institusi keuangan formal adalah tabungan rumah tangga pedesaan.

Analisis Peristiwa

Perjalanan Sebuah Dialog Nasional

Perkembangan Politik

September 1998 - Januari 1999

I Made Leo Wiratma

Pendahuluan

PERKEMBANGAN politik di tanah air pada catur wulan ketiga tahun 1998 dan Januari 1999 masih diselimiuti awan kelabu. Berbagai persoalan tetap menggantung, dan oleh karena itu, menghasilkan berbagai ketidakpastian. Selain masih menghadapi masalah legitimasi, pemerintahan B.J. Habibie secara terus-menerus digerogeti oleh berbagai isu yang semakin menggoyang kredibilitasnya di mata masyarakat baik di dalam negeri maupun internasional. Keputusan untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa (SI) MPR sebagai upaya mengatasi berbagai persoalan dan kondisi yang serba tidak pasti juga tidak sepenuhnya berhasil. Bahkan, beberapa bagian dari proses dan hasil SI-MPR cenderung menimbulkan kontroversi dan permasalahan baru. Keadaan yang demikian membuat perjalanan bangsa ini menjadi semakin sulit untuk melepaskan diri dari krisis yang berkepanjangan. Masyarakat pun sudah tidak sabar menantikan upaya-upaya kongkret dari pemerintah yang dapat meringankan beban

hidup yang menghimpitnya, sehingga seringkali mudah terjebak melakukan tindakan anarki. Dalam keadaan kalut yang berlarut-larut muncul gagasan untuk menyelenggarakan suatu forum informal, yaitu dialog nasional sebagai upaya mencari jalan untuk mengatasi berbagai persoalan dan masalah itu. Tulisan ini akan menelaah persoalan-persoalan di seputar gagasan tersebut, seperti mengapa dialog nasional dianggap perlu, bagaimana dilakukan, dan bagaimana prospeknya.

Ketidakpastian dan Kerusuhan Sosial

Munculnya gagasan dialog nasional tidak terlepas dari kondisi dan situasi Indonesia akhir-akhir ini. Berbagai kejadian yang telah dan sedang berlangsung selama B.J. Habibie menjadi orang nomor satu di Indonesia seolah-olah ingin membuktikan kebenaran ucapan (mantan) Presiden Soeharto.¹

¹Seusai mengadakan pertemuan dengan sejumlah tokoh masyarakat di Istana Merdeka, 19 Mei 1998, Pak Harto (ketika itu masih presiden) menga-

Tidak diketahui pasti, apakah ucapan Pak Harto dan berbagai kejadian yang diramalkannya itu memang didasarkan pada analisis yang akurat sehingga menjadi tepat. Ataukah berbagai kejadian itu direayasa sedemikian rupa sehingga sesuai dengan apa yang diramalkannya. Mundurnya Soeharto dari jabatan presiden terbukti tidak serta-merta menyelesaikan masalah, bahkan menimbulkan paling tidak dua persoalan baru. *Pertama*, pengalihan jabatan presiden kepada B.J. Habibie telah menimbulkan pro dan kontra yang hingga kini tetap menjadi polemik yang tidak tuntas. Pemerintahan Habibie pun diragukan legitimasinya, bahkan sebagian masyarakat tetap menghendaki agar Habibie mengundurkan diri. *Kedua*, krisis legitimasi telah mengakibatkan krisis kepemimpinan. Dalam suasana krisis ekonomi yang berlarut-larut, krisis kepemimpinan menyebabkan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat cenderung semakin tidak terkendali, dan mengarah kepada situasi atau suasana *chaos*.

Merespons keadaan seperti itu, pemerintah Habibie dengan persetujuan DPR melakukan inisiatif untuk mengundang SI-MPR.

takan bahwa kedudukan presiden bukanlah hal yang mutlak baginya, maka mundur atau tidak, bukan masalah. Menyerah jabatan (presiden) lebih karena rasa tanggung jawab, lebih-lebih pada saat bangsa menghadapi kesulitan akibat berbagai krisis. Jika meninggalkan (jabatan) begitu saja, dapat dikatakan *tinggal gelanggang colong playu*, artinya meninggalkan keadaan yang sebenarnya masih menjadi tanggung jawabnya. Jika tuntutan mundur dipenuhi, apakah dengan kemundurannya kemudian keadaan akan segera dapat diatasi. Lalu secara konstitusional dirinya harus menyerahkan jabatan kepada Wapres, apakah cara penyelesaian ini tidak akan menimbulkan masalah lagi. Nanti Wakil Presiden juga harus mundur. Jika demikian terus, akan menjadi presiden yang tidak baik bagi kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat (*Republika*, 20 Mei 1998).

Namun keputusan untuk menggelar SI-MPR tersebut mendapat tanggapan pro dan kontra dari publik, senada dengan tanggapan terhadap pengantian pimpinan nasional dari Soeharto ke B.J. Habibie yang juga diwarnai pro dan kontra. Pada umumnya mereka yang menolak SI-MPR memberikan alasan bahwa berdasarkan konstitusi, kedudukan Presiden Habibie adalah sah, dan oleh karena itu masa jabatannya akan berlangsung sampai tahun 2003. Mereka juga menilai tuntutan pelaksanaan SI-MPR dan percepatan pemilu tidak konstitusional, dan hanya dilandasi sikap emosional pihak-pihak tertentu terhadap Presiden B.J. Habibie untuk kepentingan politiknya. Pihak yang memaksakan kehendak itu mengaburkan makna Pasal 8 UUD 1945 dan TAP MPR No. VII/MPR/1973 (*Media Indonesia*, 22 Mei dan 18 Juni 1998 serta *Republika*, 23 Mei 1998). Pada hakikatnya kelompok ini merupakan pendukung Presiden B.J. Habibie. Oleh karena itu, meski pada awalnya menentang, tetapi begitu B.J. Habibie setuju diselenggarakannya SI-MPR, kelompok ini pun berbalik mendukung SI-MPR.

Sebaliknya, dalam kelompok yang setuju dan mendukung diselenggarakannya SI-MPR, terdapat perbedaan pendapat mengenai agenda sidang. Sebagian dari kelompok ini yang menamakan diri kelompok reformasi total,² menghendaki agar agenda SI-MPR meliputi pertanggungjawaban Mandataris yang disertai pencabutan mandat yang telah diberikan kepada Presiden Soeharto dan Wakil Presiden (Wapres) B.J. Ha-

²Kelompok ini berisikan para mahasiswa sebagai gerakan moral yang berusaha mendesak aspirasinya melalui aksi-aksi demonstrasi damai, meski di lapangan sering terjadi bentrokan ketika berhadapan dengan aparat keamanan.

bie, memilih presiden dan wapres baru atau membentuk presidium, menetapkan landasan konstitusional bagi proses reformasi, dan melaksanakan pemilu secepatnya. Sebelum SI-MPR dilangsungkan juga diusulkan agar dilakukan perombakan total terhadap anggota MPR, terutama dari unsur Utusan Daerah dan Golongan. Sedangkan sebagian lain dari kelompok ini menginginkan agar SI-MPR mengukuhkan status pemerintahan B.J. Habibie, dan membicarakan TAP MPR terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu (lihat antara lain, *Suara Pembauran*, 21 Mei 1998 dan *Media Indonesia*, 22 Mei 1998).

Menjelang SI-MPR berlangsung, kelompok reformasi total nampaknya sudah dapat menduga bahwa apa yang diperjuangkannya tidak akan berhasil, artinya aspirasi yang mereka sampaikan bakal tidak diakomodasikan dalam agenda SI-MPR. Mereka juga menilai bahwa SI-MPR hanya akan mempertahankan *status quo* sehingga reformasi total tidak akan pernah terjadi. Oleh karena itu, mereka yang sejak semula juga tidak menyetujui B.J. Habibie sebagai presiden menjadi berbalik menolak dilaksanakannya SI-MPR. Bahkan kelompok ini semakin meningkatkan tekanan-tekanannya melalui aksi-aksi demonstrasi secara besar-besaran. Perseteruan antara kelompok pro dan kontra pelaksanaan SI-MPR pun terus berlangsung, bahkan dengan menggunakan cara-cara kekerasan sehingga bentrok fisik tidak dapat dielakkan. Korban jiwa berjatuhan, baik di kalangan mahasiswa seperti terjadi dalam tragedi Semanggi 13 November 1998, maupun di kalangan anggota pengaman swakarsa yang dikeroyok masyarakat. Selama pelaksanaan SI-MPR ini, tidak kurang 16 orang meninggal dunia akibat "po-

litik kekerasan" (*Gatra* No. 20 Tahun VII, 11 Januari 1999: 74).

Selain diwarnai oleh pro dan kontra, SI-MPR 1998 ternyata mengandung kontroversi konstitusional, baik dari segi proses maupun hasil-hasilnya. Dari segi proses, terdapat multi-interpretasi konstitusi mengenai siapa yang dapat meminta, dan dengan alasan serta tujuan apa mengundang SI-MPR. *Pertama*, interpretasi yang mengatakan bahwa hanya presiden dan/atau DPR yang dapat mengundang SI-MPR berdasarkan alasan wakil presiden berhalangan tetap, dan dengan tujuan memilih wakil presiden baru (Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar-Lembaga Tinggi Negara, Pasal 6). *Kedua*, interpretasi yang mengatakan bahwa hanya DPR yang berhak mengundang SI-MPR, berdasarkan alasan Presiden dinilai telah sungguh-sungguh melanggar Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan dengan tujuan meminta pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR. Sebelum meminta sidang istimewa, DPR wajib menyampaikan memorandum sebanyak dua kali untuk mengingatkan presiden (Pasal 7).

Dari proses SI-MPR terlihat bahwa pada akhirnya DPR mengundang SI-MPR yang diputuskan dalam Sidang Paripurna DPR-RI tanggal 29 Mei 1998. Keempat fraksi DPR-RI sepakat bagi diadakannya SI-MPR, dan mengenai jadwal pelaksanaan serta agenda sidang diserahkan sepenuhnya kepada MPR, dengan syarat agenda tersebut benar-benar reformatif (*Kompas*, 30 Mei 1998). Tetapi masalahnya adalah bahwa dalam kesepakatan keempat fraksi, dan agenda SI-MPR 1998, ternyata tidak terungkap dengan jelas alasan serta tujuan diselenggarakannya SI-MPR se-

perti yang diatur dalam TAP MPR No. III/MPR/1978. Pada proses inilah barangkali awal dari kontroversi SI-MPR 1998.

Proses SI-MPR yang kontroversial membawa potensi untuk kecenderungan menghasilkan produk yang kontroversial pula. *Pertama*, SI-MPR tidak pernah mencabut TAP MPR No. IV/MPR/1998 yang menetapkan Soeharto sebagai presiden, dan TAP MPR No. VI/MPR/1998 yang menetapkan B.J. Habibie sebagai wakil presiden. Demikian pula, SI-MPR tidak secara eksplisit mengukuhkan jabatan kepresidenan B.J. Habibie. Dengan demikian, orang bisa berdalih atas adanya dualisme kepemimpinan nasional saat ini. Secara hukum, Soeharto adalah Presiden Republik Indonesia, tetapi secara faktual B.J. Habibie adalah Presiden Indonesia. SI-MPR 1998 seharusnya merupakan momentum yang tepat untuk mengeluarkan putusan-putusan seperti itu sehingga pemerintahan Habibie mempunyai legitimasi yang kuat.

Kedua, SI-MPR juga membawa kelemahan-kelemahan bawaan, dalam arti SI-MPR ini dilakukan oleh anggota-anggota MPR Orde Baru. Dengan demikian, baik secara kualitas maupun *vested interest*, produk yang dihasilkan nampak mengandung nuansa kuat untuk memelihara *status quo*. Meski terlihat ada usaha-usaha mengakomodasi aspirasi reformasi, SI-MPR justru menghindarkan diri dari aspirasi dasar reformasi. Misalnya, aspirasi untuk menghapuskan dwifungsi ABRI secara total ternyata hanya ditampung dalam putusan untuk mengurangi peran sosial ABRI secara bertahap.³ Aspirasi dan tun-

tutan untuk mengadili mantan Presiden Soeharto dan kroni-kroninya serta pemberantasan KKN hanya ditampung dalam rumusan yang kurang jelas.⁴ Akibatnya muncul rasa tidak puas dari berbagai kalangan, khususnya kelompok reformasi total yang secara konsisten memperjuangkan pembaruan menyeluruh dan serentak di berbagai bidang kehidupan. Mereka menolak semua hasil SI-MPR, termasuk penolakan terhadap pelaksanaan Pemilu 1999.

Seiring dengan proses SI-MPR yang kontroversial, di masyarakat muncul fenomena baru. Setelah 32 tahun berada dalam tekanan rezim Orde Baru, masyarakat kini nampak berada dalam suasana euforia kebebasan di mana setiap orang seolah-olah dapat berbuat sesukanya tanpa sanksi. Hukum (perangkat dan aparatnya) tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Orang seolah-olah dapat melakukan apa saja yang ingin dilakukannya tanpa rasa takut atas sanksi hukum. SI-MPR pun tidak mampu menghasilkan "kepatuhan publik", sehingga berbagai tin-

sebagai Haluan Negara, Bab IV (Kebijakan Reformasi Pembangunan) huruf B (Politik) angka 2 huruf d, hanya disebutkan: "Menyesuaikan implementasi Dwifungsi ABRI dengan paradigma baru peran ABRI dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara". Selanjutnya dalam TAP MPR No. XIV/MPR/1998 tentang Pemilu dalam Pasal I angka 7 ayat (2) disebutkan: "Pengangkatan anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan pengurangan jumlahnya secara bertahap dan selanjutnya diatur oleh undang-undang".

⁴Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN terkesan mengulur-ulur waktu karena dalam Pasal 5 disebutkan bahwa upaya pemberantasan KKN terhadap siapa pun perlu diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Seperti diketahui, proses pembuatan sebuah undang-undang memerlukan waktu cukup lama.

³TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyclamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional

dakan anarki, seperti penculikan, kerusuhan, perusakan dan pembakaran, yang sering disertai dengan penjarahan, perampokan, pembunuhan, hingga perkosaan, praktis tak tercegah. Situasi seperti itu diperparah lagi oleh isu SARA (suku, agama, ras, dan antargolongan). Meski pemerintah tidak mengakuinya, kenyataan di lapangan membuktikan lain. Misalnya, *pertama*, tempat-tempat ibadah seperti gereja, mesjid, dan kelenteng menjadi sasaran perusakan dan pembakaran. Ini menyangkut persoalan agama. *Kedua*, sasaran penjarahan adalah sentra-sentra ekonomi, gedung, toko-toko, dan rumah-rumah orang kaya. Ini menjadi bukti persoalan antargolongan (kaya dan miskin). *Ketiga*, tindakan pemerkosaan diarahkan kepada etnis tertentu, yakni etnis Cina. Ini menjadi pertanda persoalan ras. *Keempat*, terungkap bahwa pihak-pihak yang bertikai di berbagai tempat kerusuhan adalah antara kaum pendatang dan penduduk asli. Ini jelas merupakan persoalan suku. Masalah-masalah seperti ini yang gagal diatasi dengan segera hanya akan mengembangkan rasa saling mencurigai antarsesama komponen bangsa, dan oleh karena itu, selain mengganggu keamanan dan ketentraman masyarakat, sangat berpotensi merangsang disintegrasi bangsa.

Persoalan-persoalan di atas sebenarnya hanya menunjukkan bahwa otoritas politik sipil maupun militer nampaknya tidak lagi mempunyai kemampuan untuk secara bijaksana mengarahkan proses transformasi demokrasi melalui cara atau jalan yang lancar dan damai. Sebaliknya, kecenderungan yang berkembang justru mengancam integrasi masyarakat. Oleh karena itu, muncul gagasan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan itu melalui jalur informal, yang lebih flek-

sibel, praktis, dan sederhana, dalam bentuk dialog nasional.

Dari Rembug Nasional ke Dialog Nasional

Salah satu tujuan dari gagasan diselenggarakannya dialog nasional adalah untuk menyamakan visi dan pola pikir dalam menyikapi berbagai persoalan yang muncul akhir-akhir ini. Meski bukan orang yang pertama, Gubernur Lemhannas Letjen TNI Agum Gumelar merupakan salah satu pengagas dialog nasional dengan istilah rembug nasional.⁵ Rembug nasional tidak diartikan sebagai rekonsiliasi atau rujuk nasional, yang bermakna sebagai tindakan perdamaian atau berdamai karena ada permusuhan atau perseteruan di antara sesama unsur bangsa sebelumnya. Bahwa dewasa ini terjadi konflik di kalangan masyarakat pada kenyataannya merupakan cerminan dari berbagai aspirasi yang bebas seiring dengan makna keterbukaan yang harus diterima. Rembug nasional merupakan wahana berkumpulnya seluruh komponen bangsa yang diwakili oleh para tokoh masyarakat yang merasa terpanggil untuk merefleksikan diri dengan pikiran jernih untuk saling memberi dan menerima, didasarkan kepada suatu kepentingan yang lebih besar yaitu menyelamatkan bangsa (*Media Indonesia*, 30 November 1998).

⁵ Menanggapi kerusuhan di Jakarta yang makin memperpanjang daftar persoalan yang dihadapi bangsa Indonesia, Gubernur Lemhannas Letjen TNI Agum Gumelar mengajak seluruh komponen bangsa untuk berkumpul dan membicarakan bagaimana menyikapi keadaan sekarang ini. Apa pun namanya, bisa rembug nasional atau dialog nasional (*Kompas*, 24 November 1998).

Gagasan rembug nasional tersebut mendapat respons yang baik dan dukungan dari berbagai pihak. Salah satu di antaranya adalah Nurcholish Madjid, yang berpendapat bahwa yang paling baik menyelenggarakan dialog nasional itu sebetulnya pemerintah; oleh karena itu, gagasan dan inisiatif Gubernur Lemhannas Letjen TNI Agum Gumelar perlu didukung, karena orang seperti dialah yang memiliki kapasitas untuk menyelenggarakan dialog nasional (*Merdeka*, 26 Desember 1998). Namun, gagasan rembug nasional ini kandas, selain karena persoalan teknis yang rumit seperti penentuan siapa yang pantas menjadi peserta dan mewakili kelompok masyarakat apa, terutama karena tidak direspons secara positif oleh Presiden B.J. Habibie.

Sebelum Agum Gumelar menyampaikan gagasannya, para mahasiswa yang tergabung dalam Forum Komunikasi Senat Mahasiswa Jakarta (FKSMJ), ITB Bandung, dan Universitas Siliwangi telah memprakarsai sebuah dialog yang dilaksanakan di kediaman K.H. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) di Ciganjur, Jakarta Selatan pada 10 November 1998. Hadir dalam dialog tersebut empat tokoh reformis, yaitu Megawati Soekarnoputri, Amien Rais, Sri Sultan Hamengku Buwono X, dan Gus Dur sendiri. Dialog Ciganjur menghasilkan delapan butir kesepakatan yang kemudian dikenal dengan Kesepakatan Ciganjur. Delapan butir kesepakatan tersebut adalah: (1) menghimbau kepada semua pihak agar tetap menjunjung tinggi terciptanya kesatuan dan persatuan bangsa secara utuh dengan semangat Bhinneka Tunggal Ika dalam Negara Kebangsaan dan Kesatuan RI yang berdasarkan Pancasila dan UUD '45. Para pemimpin formal maupun informal haruslah konsisten dengan

semangat ini; (2) mengembalikan kedaulatan rakyat dan memperdayakan lembaga perwakilan sebagai penjelmaan aspirasi rakyat, yang mencerminkan kepentingan rakyat, bukan kepentingan penguasa; (3) mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sebagai asas perjuangan dalam proses pembangunan bangsa, ke arah masyarakat yang adil dan sejahtera melalui cara-cara yang demokratis. Dalam rangka itu, haruslah dilakukan desentralisasi pemerintahan sesuai dengan kemampuan daerah dan ditetapkan *refund sharing* (perimbangan keuangan) yang adil antara pemerintah pusat dan daerah; (4) agar pelaksanaan reformasi diletakkan dalam perspektif kepentingan generasi baru bangsa Indonesia dalam menghadapi tantangan bangsa di masa yang akan datang; (5) segera dilaksanakannya pemilu yang jujur dan dilaksanakan oleh pelaksana independen, di mana panitia pelaksana (Panpel) terdiri dari peserta pemilu dan diawasi oleh tim independen. Pemilu merupakan jalan demokratis untuk mengakhiri pemerintahan transisi yang dipimpin oleh B.J. Habibie, sekaligus menjadi cara untuk menetapkan pemerintahan yang baru secara *legitimate*, selambat-lambatnya dalam tiga bulan setelah Pemilu Mei 1999 berlangsung pemerintahan baru sudah harus terbentuk melalui SU MPR; (6) penghapusan Dwifungsi ABRI secara bertahap paling lama enam tahun dari tanggal pernyataan ini dibacakan, dalam rangka mewujudkan masyarakat madani; (7) dilakukan usaha yang sungguh-sungguh dan tidak bisa ditawar-tawar lagi untuk menghapus dan mengusut pelaku KKN, diawali dengan pengusutan harta kekayaan Soeharto, sesuai ketentuan hukum yang berlaku; (8) mende-sak seluruh pengamanan swakarsa SI-MPR untuk segera membubarkan diri dan kembali ke rumah masing-masing agar tidak mem-

perkeruh keadaan (*Kompas*, 11 November 1998).

Meski dilakukan secara informal, artinya hasilnya tidak mengikat warga negara secara langsung, pertemuan itu secara moral mempunyai pengaruh yang besar. *Pertama*, ketokohan para peserta pertemuan dapat mengundang atau menarik dukungan yang luas terhadap hasil-hasil pertemuan. *Kedua*, dari segi substansi, Kesepakatan Ciganjur dapat menjadi acuan dialog formal. Oleh karena itu, tidak kurang dari para pimpinan fraksi di MPR dan Presiden Habibie sendiri ingin mengadakan pertemuan dengan kelompok empat tersebut. Meskipun, realisasi keinginan ini diragukan banyak pihak.

Selanjutnya Gus Dur terus melakukan terobosan dengan melakukan pertemuan-pertemuan secara parsial. Kali ini secara berturut-turut Gus Dur bertemu dengan Menhankam/Pangab Jenderal TNI Wiranto, Presiden B.J. Habibie, dan mantan Presiden Soeharto. Gus Dur memilih ketiga orang tersebut karena dinilai sebagai orang-orang yang saat ini secara riil mempunyai kekuatan besar.⁶ Pertemuan Gus Dur dengan dua orang terdahulu tidak menjadi masalah. Tetapi, pertemuan Gus Dur dengan Pak Harto ternyata mengundang perdebatan. Sebagai salah satu tokoh reformis, Gus Dur dinilai tidak layak melibatkan Soeharto yang tidak reformatif dalam dialog nasional.

Gus Dur kemudian mengadakan pertemuan dengan tokoh-tokoh yang "bersebe-

rangan" dengan dirinya untuk menjelaskan manuvernya. Dua di antaranya adalah Nurcholish Madjid dan Amien Rais. Kedua orang ini semula tidak sependapat dengan langkah yang diambil Gus Dur, tetapi setelah bertemu keduanya dapat memahami langkah Gus Dur tersebut. Bahkan Nurcholish Madjid juga menyetujui langkah Gus Dur tersebut akan dijadikan *starter* untuk dialog selanjutnya. Sebelumnya Nurcholish Madjid sempat menuduh langkah Gus Dur tersebut merupakan upaya untuk memperoleh simpati demi keuntungan NU. Setelah bertemu, di antara keduanya ternyata hanya salah paham saja mengenai dialog nasional. Keduanya juga sepakat akan memprakarsai prolog dialog nasional guna mencari masukan dari berbagai kalangan untuk mengatasi krisis yang berkepanjangan (*Bisnis Indonesia*, 2 Januari 1999).

Gagasan dan usaha-usaha dialog informal antara tokoh-tokoh nasional terus bergulir. Menhankam/Pangab Jenderal TNI Wiranto yang didampingi Kaster ABRI Letjen TNI Susilo Bambang Yudhoyono mengadakan pertemuan silaturahmi di Wisma Yani Jakarta, 24 Januari 1999, dengan tokoh-tokoh masyarakat seperti K.H. Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, Sri Sultan Hamengku Buwono X, Amien Rais, Nurcholish Madjid, Setiawan Djodi, Sugeng Sarjadi, Said Aqiel Siradj, dan Rozy Munir. Karena pertemuan tersebut juga dihadiri oleh tokoh-tokoh Deklarasi Ciganjur tetapi pesertanya diperluas maka dialog ini disebut dengan Dialog Ciganjur Plus. Pertemuan ini antara lain: (1) membicarakan masalah kebangsaan yang signifikan saat ini, di mana terjadi berbagai kerusakan, kekerasan, dan kerusakan di berbagai tempat serta berupaya menempatkannya dalam satu pola pikir yang

⁶Seusai bertemu dengan Pak Harto, Gus Dur lebih lanjut menjelaskan bahwa Pak Habibie mewakili birokrasi sipil, Pak Wiranto mewakili birokrasi ABRI, Pak Harto orang yang banyak pengikutnya, dan dirinya dianggap banyak rakyatnya di NU (*Kompas*, 20 Desember 1998).

sama. Disepakati bahwa bangsa ini harus diselamatkan dari kehancuran; (2) mendengarkan permintaan maaf dari Jenderal Wiranto tentang kesalahan-kesalahan ABRI di masa lalu dan tekad ABRI untuk mendukung reformasi (termasuk mereformasi ABRI sendiri), pemilu yang benar-benar jujur dan luhur dengan menempatkan posisi ABRI sebagai kekuatan yang netral (*Kompas*, 25 Januari 1999).

Pro dan Kontra Dialog Nasional

Meski telah menggelinding dan mulai berkembang semakin luas, namun dialog nasional tidak luput dari masalah pro dan kontra. *Pertama*, dialog nasional yang telah dan sedang berlangsung terkesan elitis, dalam pengertian hanya melibatkan beberapa tokoh elite, baik di pemerintahan maupun di masyarakat. Pertanyaannya adalah, sejauh mana imbas dialog tingkat elite tersebut dalam mendorong terjadinya dialog yang lebih masif. Dialog sebaiknya tidak hanya terjadi di tingkat elite saja tetapi juga perlu melibatkan partisipasi masyarakat secara keseluruhan dan pada tingkat *grass root*. Dengan demikian dialog tidak saja menghasilkan keputusan-keputusan yang penting dan komprehensif, melainkan juga mengikat warga masyarakat sebagai keputusan bersama.

Kedua, di tengah mendesaknya persoalan bangsa yang harus diselesaikan, masih ada pihak yang mempersoalkan dan tidak menyetujui diselenggarakannya dialog nasional. Presiden B.J. Habibie sendiri, misalnya, mempersoalkan keabsahan atau legitimasi peserta yang akan mengikuti dialog nasional. Respons seperti ini bisa dipahami dalam kapasitas Habibie sebagai presiden. Sebab, menyetujui dialog nasional dapat ber-

arti "mengakui" kegagalan usaha-usahanya sebagai pemimpin pemerintahan dalam mengatasi berbagai persoalan bangsa dan masyarakat. Tetapi justru respons seperti ini mengundang reaksi keras. Nurcholish Madjid misalnya, mengatakan bahwa "sikap yang dipilih Habibie untuk menghadapi masalah ini sungguh ironis, karena saat ini orang masih mempersoalkan legitimasi Habibie, sementara Habibie membalas orang dengan persoalan legitimasi. Tidak pantas Habibie bilang kamu itu mewakili siapa karena jika dikejar begitu bisa-bisa Habibie juga dipersoalkan lagi legitimasinya" (*Merdeka*, 26 Desember 1998).

Ketiga, melibatkan Soeharto dalam dialog nasional dipandang oleh banyak kalangan sebagai hal yang mustahil. Sebab, bagaimana mungkin seseorang yang dianggap sebagai penghambat pembaruan bisa diajak berdialog untuk melakukan pembaruan. Tetapi, Gus Dur nampak menilainya dari sisi lain, yakni Soeharto masih mempunyai kekuatan riil yang besar. Bila dia (Soeharto) diabaikan, Gus Dur khawatir justru akan mengundang kekuatan-kekuatan pendukung Soeharto untuk mengacaukan keadaan. Oleh karena itu, pelibatan Soeharto dalam dialog nasional ibarat "buah simalakama". Pilihan mana pun yang diambil, yang rugi tetap rakyat. Bila Soeharto dilibatkan, itu berarti kepentingan *status quo* akan sangat kuat sehingga proses reformasi akan tersendat. Sebaliknya bila tidak dilibatkan, mungkin saja kekhawatiran Gus Dur menjadi kenyataan.

Keempat, dialog nasional merupakan forum informal sehingga sebaik apa pun hasilnya tidak akan mengikat seluruh warga negara. Oleh karena itu, efeknya terhadap pemulihan kondisi masyarakat dan bangsa ti-

dak akan secara langsung dan segera dapat dilihat. Dia hanya bisa menjadi kekuatan moral, dengan daya paksa yang sangat relatif sifatnya.

Pemilu 1999: Akhir Dialog Nasional?

Diakui atau tidak, nampaknya beberapa substansi hasil dari rangkaian dialog nasional telah membawa pengaruh terhadap perkembangan kehidupan politik di negeri ini. Sebagian Kesepakatan Ciganjur misalnya, nampak diakomodasikan dalam beberapa bagian ketetapan-ketetapan yang dihasilkan SIMPR 1998, termasuk ketetapan tentang pemilu. Beberapa hal penting yang diusulkan Kelompok Ciganjur bagi pelaksanaan pemilu yang Luber dan Jurdil, dan yang nampaknya terserap dalam TAP tentang pemilu itu, adalah bahwa pelaksana pemilu harus independen, dan pengawasan atas pelaksanaannya juga dimungkinkan oleh suatu institusi yang independen. Dan tepat pada persoalan ini, pembahasan RUU bidang Politik yang akan menjadi landasan pelaksanaan pemilu mendapat perhatian besar dari seluruh masyarakat pada umumnya dan anggota DPR pada khususnya.

Salah satu jaminan utama atau penting bagi pemilu yang Luber dan Jurdil nampaknya hanya bisa diberikan jika institusi pemerintahan negara, yaitu birokrasi sipil bersikap netral terhadap kekuatan-kekuatan politik peserta pemilu. Nampaknya, pembahasan RUU Politik oleh DPR mengenai permasalahan ini telah menghabiskan banyak waktu. Tentang netralitas birokrasi sipil ini, terungkap dalam perdebatan yang panjang mengenai boleh tidaknya pegawai negeri sipil (PNS) menjadi anggota/pengurus partai politik. Masalah pokoknya adalah bagaimana

menempatkan posisi PNS agar benar-benar dapat bersikap netral dalam Pemilu 1999.⁷ F-PP dan F-PDI menilai jika PNS menjadi anggota/pengurus partai, yang bersangkutan akan tunduk kepada kepentingan-kepentingan partainya sehingga sulit diharapkan bersikap netral. Oleh karena itu, F-PP dan F-PDI menginginkan agar PNS tidak menjadi anggota/pengurus partai. Sementara itu, Golkar bersikeras agar PNS boleh menjadi anggota/pengurus partai, sebab pelarangan PNS menjadi anggota/pengurus partai merupakan pelanggaran terhadap hak politik seseorang, yang juga berarti pelanggaran terhadap hak asasi manusia (HAM). Sedangkan F-ABRI hanya menyatakan bahwa PNS memang harus netral. Setelah melalui perdebatan panjang, akhirnya masalah ini dikeluarkan dari pembahasan RUU Parpol dan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 5/1999 tertanggal 26 Januari 1999, yang melarang PNS menjadi anggota/pengurus parpol. PP ini pun sempat diprotes FPP dan F-PDI, terutama yang berkaitan dengan masalah hak cuti PNS yang memilih tetap menjadi anggota/pengurus parpol. Akhirnya, PP tersebut diperbaiki dengan PP No. 12/1999 tertanggal 29 Januari 1999.

Dalam tradisi politik Indonesia, anggota ABRI memang tidak mempunyai hak pilih dalam pemilu, dan oleh karena itu, diharapkan bisa bersikap netral sebagai ekspresi da-

⁷Di masa lalu, PPP dan PDI selalu merasa mendapat perlakuan yang tidak adil, baik dalam melakukan kegiatan (seperti kongres dan penggalangan) maupun dalam setiap proses pemilu (seperti mengurus surat-surat yang diperlukan, pendaftaran pemilih, dan kecurangan dalam penghitungan suara). Sikap diskriminasi yang dilakukan birokrasi terhadap PPP dan PDI diakibatkan adanya prinsip monoloyalitas, di mana Korpri sebagai wadah PNS diharuskan menjadi anggota, memilih, dan memenangkan Golkar.

ri *concern* ABRI yang tertuju hanya untuk kepentingan nasional. Sebagai konsekuensi, ABRI memperoleh sejumlah kursi di DPR, yang saat ini adalah sebanyak 100 kursi. Tetapi sejak sepuluh tahun terakhir, sikap netral ABRI telah mengalami banyak persoalan, yang secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap peran yang seharusnya dimainkan ABRI di DPR. Reaksi terhadap eksese penyimpangan peran politik ABRI ini terungkap dalam tuntutan reformasi yang menghendaki penghapusan Dwi-fungsi ABRI, yang oleh Kesepakatan Ciganjur dirumuskan bahwa pengunduran diri ABRI dari peran politik dilakukan secara bertahap selama kurun waktu 6 tahun. Persis pada persoalan ini juga, pembahasan RUU Politik di DPR berlangsung alot. Apalagi sejak semula tiap fraksi mempunyai usulan perubahan jumlah anggota ABRI di DPR yang berbeda-beda. FKP mematok angka 25 kursi tetapi dalam perkembangan selanjutnya memberi toleransi hingga 40 kursi. FPP konsisten dengan usulan hanya 10 kursi dengan alasan angka tersebut sesuai dengan jumlah komisi yang ada di DPR. Jadi setiap komisi DPR cukup diwakili oleh satu orang anggota ABRI. F-ABRI setuju dengan usulan pemerintah yakni 55 kursi. Sementara F-PDI akan menerima berapa pun jumlah yang disepakati bersama. Pada saat-saat terakhir barulah persoalan ini mencair setelah Kaster ABRI Letjen TNI Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan bahwa jumlah anggota ABRI di DPR adalah separo dari jumlah anggota ABRI di DPR saat ini (75 kursi), yakni 38 kursi.⁸ Usulan ini pada akhirnya disepakati.

⁸Menurut Susilo Bambang Yudhoyono, bagi ABRI sebenarnya tak jadi soal berapa pun jumlah anggota ABRI di DPR, sepanjang dengan jumlah itu dapat

Secara umum dapat dikatakan, proses pembahasan RUU Politik di DPR selalu berlangsung relatif demokratis, dan telah menghasilkan landasan-landasan hukum bagi pelaksanaan Pemilu 1999 yang lebih baik daripada pemilu-pemilu sebelumnya pada masa Orde Baru. Melihat substansi dalam UU Politik yang diakui atau tidak telah memasukkan gagasan-gagasan yang berkembang dalam dialog nasional, orang boleh mengatakan bahwa pada akhirnya dialog nasional pun telah mengukir cakrawala baru bagi terbukanya institusi-institusi formal terhadap pemikiran-pemikiran yang berkembang di forum-forum informal yang menjadi wahana berkembangnya aspirasi rakyat yang sesungguhnya.

Dengan telah tersedianya UU Bidang Politik itu, kini masyarakat boleh berharap bahwa pelaksanaan pemilu dapat dilaksanakan secara tepat waktu pada tanggal 7 Juni 1999. Pemilu yang berlangsung lancar, adil, dan damai, akan menjadi awal yang signifikan bagi perkembangan Indonesia selanjutnya. Pemilu yang demikian bisa berarti sebagai "Dialog Nasional" yang riil karena melibatkan sebagian besar warga negara untuk menentukan nasibnya sendiri pada masa-masa mendatang. Tetapi mengharapkan Pemilu 1999 berlangsung secara benar-benar Luber dan Jurdil, transparan dan demokratis, serta mampu memberikan hasil-hasil yang diterima dan dihormati oleh semua pihak, nampaknya harus mempertimbangkan banyak hal. Perkembangan ekonomi yang tidak juga

berfungsi dengan baik. Jumlah 38 kursi itu sudah dipertimbangkan dengan matang, sebab untuk dapat berfungsi dengan baik di DPR, dibutuhkan jumlah anggota (ABRI) sekitar 40 orang (*Republika*, 29 Januari 1999).

membaik, kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang terhimpit oleh berbagai persoalan kebutuhan hidup dan konflik-konflik sosial, dan masalah-masalah teknis yang kompleks dalam persiapan pemilu sendiri, akan menjadi kendala besar bagi keberhasilan Pemilu 1999. Oleh karena itu, pekerjaan berat dalam kerangka Dialog Nasional tetap harus terus dilakukan, baik menyongsong maupun sesudah Pemilu 1999.

Dialog nasional dapat diteruskan sebagai upaya mengkaji semua permasalahan yang berkembang secara berkesinambungan. Jika pada saat tertentu proses politik yang sedang berlangsung tidak berjalan sesuai dengan kesepakatan yang telah ditentukan sebelumnya, maka dialog nasional dapat menjadi lembaga kontrol informal yang mewakili masyarakat. Sebab, menarik pelajaran dari masa Orde Baru, semua proses politik dapat diatur atau direayasa sedemikian rupa bahkan seringkali inkonstitusional di mana tak satu (orang, kelompok, atau institusi) pun dapat memberikan koreksi atas proses-proses politik yang menyimpang ini. Dialog nasional dapat menjadi semacam kekuatan pengimbang dan salah satu alat kontrol masyarakat terhadap sebuah rezim yang sedang berkuasa.

Penutup

Salah satu tujuan reformasi adalah mewujudkan negara yang demokratis. Tidak ada cara lain dalam mewujudkan demokrasi kecuali melalui cara-cara demokratis. Demokrasi diciptakan melalui perundingan yang menghasilkan kompromi atau perjanjian, pemilihan umum, serta penyelesaian perbedaan tanpa kekerasan (Huntington, 1995: 212). Melalui dialog diharapkan dapat dihasilkan gagasan-gagasan besar yang bermanfaat untuk menyelesaikan krisis yang melanda bangsa dan negara ini. Kini satu-satunya jalur formal yang menjadi harapan bangsa untuk memperoleh suatu pemerintahan *legitimate* dalam usaha mengatasi krisis bertumpu pada Pemilu 1999. Namun, jika Pemilu 1999 gagal, bencana mungkin saja akan kembali menimpa Indonesia, kecuali jika seluruh komponen bangsa sepakat untuk memilih dialog nasional sebagai cara mengatasi persoalan, menyelesaikan konflik, dan menentukan pilihan-pilihan terbaik bagi masa depan bangsa.

KEPUSTAKAAN

Huntington, Samuel P. 1995. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti.

Korporatisme, Patrimonialisme dan Internasionalisasi Kapital

Isu Kolusi, Korupsi dan Nepotisme

Ignasius Ismanto

Pembangunan kapital di negara berkembang merupakan salah satu aspek yang menarik dalam mengkaji fenomena kolusi, korupsi dan nepotisme. Pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa strategi industrialisasi substitusi impor yang didukung oleh kebijakan protektif mendorong tumbuhnya kegiatan memburu rente (rent seeking activities) yang memang tipikal dalam pembangunan ekonomi di Asia. Pembangunan ekonomi memungkinkan bagi pemburu rente untuk melakukan proses akumulasi kapital secara primitif. Namun perubahan ekonomi selama ini tidak diikuti oleh perubahan politik yang responsif terhadap tuntutan dinamika masyarakat. Internasionalisasi kapital yang dipacu oleh liberalisasi ekonomi tidak mampu memberikan tekanan efektif terutama dalam mewujudkan transparansi penyelenggaraan kegiatan ekonomi. Akibatnya, korporatisme dan patrimonialisme semakin berkembang menjadi intermediasi kepentingan yang saling menguntungkan dalam membangun jaringan ekonomi dan bisnis -- yang semua itu merupakan lahan subur bagi berkembangnya praktek-praktek kolusi, korupsi dan nepotisme.

INDONESIA pernah mengalami pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi selama beberapa dasawarsa. Pertumbuhan ekonomi yang mengesankan itu dan diikuti oleh menurunnya jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan menempatkan Indonesia sebagai salah satu *keajaiban ekonomi* di kawasan Asia (World Bank, 1993: 27-32). Kebijakan restrukturisasi ekonomi yang ditempuh sejak pertengahan 1980-an telah memacu internasionalisasi kapital yang semakin mendorong proses integrasi ekonomi Indonesia ke dalam wilayah ekonomi yang lebih luas. Perubahan ekonomi itu memang telah mendorong transformasi sosial-ekonomi yang sangat berarti, yaitu tumbuhnya kekuatan ekonomi nasional, tetapi belum mampu membawa transformasi sosial-politik se-

cara berarti. Krisis moneter yang melanda Indonesia sejak 1997 telah membawa pengaruh yang besar terhadap memburuknya situasi ekonomi dan politik. Di tengah perubahan ekonomi dan politik itu, Indonesia semakin dihadapkan pada tantangan mewujudkan pemerintahan yang bersih dari praktek-praktek kolusi, korupsi dan nepotisme yang akhir-akhir ini lebih dikenal dengan akronim KKN. Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji masalah KKN dari fenomena korporatisme, patrimonialisme dan internasionalisasi kapital.

Perspektif Pembangunan Ekonomi dan Politik

Pertumbuhan ekonomi kawasan Asia Tenggara, khususnya Indonesia, Malaysia

dan Thailand meningkatkan keyakinan kalangan ekonomi dan politik akan munculnya negara industri baru di kawasan Asia Tenggara mengikuti pendahulu mereka, *four Asian economies' tigers*, yaitu Korea Selatan, Taiwan, Hong Kong dan Singapura. Pertumbuhan ekonomi Asia yang mengesankan itu sering dikaitkan dengan sifat intervensi pemerintah dalam mendorong pembangunan ekonomi dan industrialisasinya.¹ Bahkan kehadiran suatu negara yang "kuat" (*strong state*)² dipandang sebagai kondisi yang diperlukan bagi negara-negara berkembang untuk memacu pertumbuhan ekonomi mereka. Konsekuensi dari pentingnya peran pemerintah dalam kehidupan ekonomi itu dapat membawa pengaruh yang luas pula terhadap intervensi pemerintah dalam kehidupan politik (Deyo, 1987: 182-202). Namun apakah keberhasilan pembangunan ekonomi itu berdampak pada kehidupan politik yang demokratis merupakan arena yang penuh perdebatan.

¹Wade (1993: 345), misalnya, menjelaskan bahwa kebijakan pemerintah dalam menentukan "industri strategis" yang didukung oleh intervensi pemerintah dalam memacu ekspor, pengembangan teknologi serta meningkatkan daya saing di pasar internasional merupakan variabel yang mendorong pertumbuhan ekonomi Asia Timur. Kebijakan proteksi yang ditempuh pemerintah pada tahap awal pembangunan industrialisasi itu tidak hanya semata-mata untuk melindungi industri lokal tetapi dimaksudkan untuk membangun peningkatan daya saing internasional. Demikian pula beberapa studi menjelaskan bahwa peran pemerintah dalam pembangunan ekonomi, yang dikenal dengan konsep negara pembangunan (*developmentalist state*) dipandang sebagai fenomena yang menjelaskan keajaiban ekonomi Asia Timur itu. Lihat misalnya, Onis (1991) dan Johnson (1987).

²Negara yang "kuat" adalah negara yang memiliki otonomi yang relatif bebas dari tekanan-tekanan masyarakat baik dalam merumuskan maupun mengimplementasikan kebijakan-kebijakannya.

Setidaknya ada dua pendekatan yang memiliki logika yang berbeda dalam memandang peran negara, dan sifat otoritarianisme dikaitkan dengan pembangunan ekonomi dan politik di negara berkembang. *Pertama*, pendekatan yang berkembang dari pemikiran struktural-fungsionalisme yang memandang bahwa keterbelakangan, kemiskinan, dan ketergantungan yang dihadapi negara-negara dunia ketiga³ merupakan konsekuensi dari proses integrasi kapitalisme internasional. Pemikiran yang melahirkan teori dependensia ini menolak asumsi bahwa internasionalisasi kapital (pembangunan ekonomi kapitalis) dapat mengatasi proses keterbelakangan yang dihadapi oleh dunia ketiga. Pendekatan ini memandang kehadiran suatu rezim otoritarian di dunia ketiga hanya diperlukan untuk menjamin kepentingan pengalihan surplus (*transfer of surplus*), sehingga pembangunan ekonomi kapitalis hanya akan membuat dunia ketiga semakin terbelakang, bodoh dan miskin (*underdeveloped*). Peran negara yang kuat diperlukan untuk membendung (*de-linking*) pengaruh kapitalisme global dan pembangunan ekonomi sosialis dipandang sebagai pilihan yang tepat. *Kedua*, pendekatan yang berkembang dari pemikiran fungsionalisme yang memandang bahwa otoritarianisme merupakan tahapan yang diperlukan, bahkan tidak mungkin dihindari, bagi negara-negara berkembang untuk memacu kemajuan ekonomi dan politik. Pendekatan itu semakin berkembang oleh pengaruh teori modernisasi yang memandang bahwa

³Penggunaan istilah *negara ketiga* dipakai secara silih berganti dengan istilah *negara berkembang* dalam tulisan ini. Perbedaan istilah itu hanya untuk menunjukkan label yang lazim digunakan oleh masing-masing pendekatan.

transformasi dari suatu masyarakat tradisional menuju masyarakat modern dipandang sebagai proses yang bersifat linear yang dapat dipacu oleh kemajuan sosial-ekonomi. Masyarakat tradisional identik dengan otoritarian sedangkan masyarakat modern identik dengan demokrasi. Proses transisi dari masyarakat tradisional menuju masyarakat modern bukannya tanpa konflik. Oleh sebab itu, pandangan ini menekankan pentingnya stabilitas politik dalam proses transisi. Pemikiran yang melahirkan pendekatan stabilitas politik ini memandang bahwa peran negara sangat diperlukan untuk menjaga stabilitas politik sebagai prasyarat dalam memacu proses pembangunan ekonomi dan politik.

Kedua pendekatan itu bukannya tanpa kelemahan dalam menjelaskan fenomena perubahan ekonomi-politik yang tengah dihadapi ekonomi Asia. Pendekatan dependensi tidak mampu menjelaskan fenomena keberhasilan pembangunan ekonomi kapitalis negara-negara di kawasan Asia. Pertumbuhan ekonomi negara-negara Asia telah diikuti oleh peningkatan kesejahteraan masyarakat mereka. Bahkan *four Asian economies' tigers* telah berhasil melakukan diversifikasi investasi mereka menuju negara Asia Tenggara menjelang 1990-an. Demikian pula pendekatan stabilitas politik tidak mampu menjelaskan variasi keberhasilan masing-masing negara di Asia. Pendekatan ini juga dipandang terlalu mengabaikan faktor geopolitik dan dinamika regional dalam menjelaskan kekhususan industrialisasi Asia Timur (So and Chiu, 1995: 15). Mengapa *four Asian economies' tigers* memiliki otonomi yang relatif lebih besar dalam memacu tahap awal pembangunan ekonomi mereka dibandingkan de-

ngan negara-negara Asia Tenggara? Pertanyaan spesifik yang lebih relevan dalam pembahasan ini adalah mengapa resistensi sifat otoritarian bagi Indonesia lebih merupakan *faktor endemik*, sedangkan bagi negara-negara Asia lainnya lebih merupakan *secondary factor*. Perubahan ekonomi politik global menjelang 1980-an dipandang sebagai tantangan bagi negara-negara Asia Tenggara, seperti Indonesia, Malaysia dan Thailand untuk mengulang strategi pembangunan ekonomi dan industrialisasi yang ditempuh oleh negara-negara industri Asia pendahulu mereka (lihat misalnya, Stubbs, 1994: 366-377). Perubahan ekonomi politik global yang membawa tekanan terhadap tuntutan demokratisasi serta pemerintahan yang baik (*good governance*) dipandang merupakan faktor yang tidak dapat diabaikan pengaruhnya terhadap dinamika perubahan ekonomi dan politik negara berkembang, termasuk Indonesia.

Korporatisme dan Pembangunan Kapital

Salah satu pendekatan yang menarik dalam memahami fenomena intervensi pemerintah dalam mendorong perubahan ekonomi dan politik negara berkembang⁴ adalah model pembangunan birokrasi otoriter (*bur-
eaucratic authoritarian, BA model*). Konsep ini semula dikembangkan oleh Guillermo O'Donnell untuk mengamati perubahan ekonomi dan politik di negara-negara Amerika Latin. Gagasan pokok dari model pembangunan BA adalah pentingnya peran pemerintah dalam mendorong proses

⁴Kajian tentang ekonomi politik Indonesia dari perspektif birokratik otoritarian ini dapat dibaca dalam Mas'ood (1989) dan Budiman (1991).

pembangunan ekonomi dan politik pada negara-negara yang mengalami keterlambatan industrialisasi. Dalam perspektif ini, perdebatan politik tentang "pembangunan" sedapat mungkin dihindari. Sehubungan dengan itu, (a) teknokrat berperan penting dalam perumusan kebijakan ekonomi, (b) kepentingan-kepentingan yang berkembang dalam masyarakat diupayakan tidak mengganggu implementasi kebijakan negara, (c) mobilisasi dukungan politik massa dikendalikan oleh pemerintah untuk menghindari perdebatan politik yang berkepanjangan.

Salah satu aspek krusial untuk menjaga kestabilan rezim birokrasi otoriter adalah kemampuannya untuk mengendalikan kepentingan-kepentingan yang berkembang dalam masyarakat, yaitu melalui mekanisme korporatisme. Korporatisme sendiri bukan merupakan fenomena baru dalam kehidupan politik. Konsep yang pertama kali diperkenalkan oleh Phillip Schmitter itu telah dikembangkan oleh kalangan akademik untuk menjelaskan fenomena ekonomi dan politik yang saling berkaitan. Secara umum konsep itu diartikan sebagai suatu mekanisme pengaturan terhadap kepentingan-kepentingan yang berkembang di masyarakat. Korporatisme dapat diterapkan pada berbagai bentuk sistem politik, dari yang bercorak demokratis hingga otoriter, dengan segala konsekuensi yang dapat menyertainya. Dalam suatu sistem politik yang relatif demokratis, mekanisme pengaturan kepentingan yang berkembang dalam masyarakat umumnya diartikulasikan melalui organisasi masyarakat yang tumbuh secara otonom. Dalam sistem politik semacam ini, masyarakat relatif sulit untuk dijadikan subjek dari hegemoni kepentingan negara

(pemerintah). Keberadaan organisasi itu semata-mata mewakili kepentingan yang berkembang dalam masyarakat. Mekanisme pengaturan kepentingan itu dikenal dengan *societal corporatism*. Sebaliknya, dalam sistem politik yang otoriter, keberadaan organisasi masyarakat sering diatur, ditentukan, bahkan bila perlu diciptakan oleh pemerintah sendiri. Aspek pengendalian (baca: represi) merupakan ciri yang menonjol dalam kelangsungan perkembangan organisasi masyarakat itu. Pengendalian dan intervensi pemerintah umumnya bersifat *exclusionary*, yaitu mengucilkan atau tidak mengakui keberadaan organisasi masyarakat yang kepentingannya dianggap bertentangan atau membahayakan kepentingan pemerintah. Dengan demikian, keberadaan organisasi itu dapat merupakan instrumen pemerintah untuk mengendalikan masyarakat. Mekanisme pengaturan itu dikenal dengan *state corporatism*. Korporatisme arahan negara (*state corporatism*) yang berkembang dari perpaduan pemikiran Marxisme dan Liberalisme itu dianggap sebagai strategi alternatif bagi negara berkembang dalam mengatasi keterbelakangan ekonomi serta mengejar keterlambatan industrialisasinya (Bell and Head, 1994: 26).

Pembangunan ekonomi politik Indonesia sejak awal 1970-an menarik untuk dikaji dari pendekatan birokrasi otoriter. Pemerintah Orde Baru sangat memahami pentingnya aspek stabilitas politik dalam mendorong proses pembangunan ekonomi. Stabilitas politik juga dipandang sebagai faktor yang sangat menentukan dalam menarik bantuan modal asing yang diperlukan bagi pembangunan ekonomi. Sehubungan dengan itu, militer tidak dalam artian pribadi tetapi sebagai suatu institusi sosial po-

litik telah memainkan peran penting dalam kehidupan politik nasional. Pemerintah secara aktif melakukan intervensi dalam kehidupan ekonomi dan politik. Berbagai sektor kegiatan ekonomi dan politik yang dianggap penting dikendalikan pemerintah melalui mekanisme korporatis, yang umumnya bersifat *exclusionary* (MacIntyre, 1994: 7). Pembangunan ekonomi, yang ditopang oleh stabilitas politik, tidak saja mendorong pertumbuhan ekonomi yang mengesankan tetapi juga diikuti oleh *capital formation* yang sangat berarti. Proses akumulasi kapital di Indonesia selama dasawarsa 1970-an ditempuh melalui cara yang berbeda dengan proses akumulasi kapital di negara industri maju. Pada negara industri maju, peran pemerintah dalam melayani kepentingan pemilik modal umumnya hanya sebatas melalui kebijakan fiskal dan moneter. Sebaliknya, proses akumulasi kapital di Indonesia pada tingkat tertentu dipengaruhi oleh akses hubungan politik dengan pemegang kekuasaan yaitu melalui patrimonialisme (lihat misalnya, Robison, 1985: 316). Proses inilah yang dikenal dengan istilah *primitive capital development*. Pemberian konsesi, lisensi, dan monopoli oleh pemerintah seiring dengan kebijakan ekonomi untuk melindungi kepentingan industri yang baru berkembang (*infant industries*) telah mendorong tumbuhnya kalangan "pengusaha" baik di kalangan pemerintah maupun swasta. Tumbuhnya kalangan pengusaha itu, khususnya selama periode 1970-an dimungkinkan karena kemampuan finansial pemerintah untuk membiayai kebijakan industrialisasi yang saat itu lebih berorientasi pada substitusi impor. Aspek penting dari kemampuan finansial pemerintah itu terutama adalah karena peningkatan sumber penerimaan negara yang berasal dari migas

selama periode *boom* minyak (1973/1974-1982/1983).

Perubahan Ekonomi dan Internasionalisasi Kapital

Pemberian konsesi, lisensi dan monopoli oleh pemerintah seiring dengan kebijakan industrialisasi yang bersifat protektif telah mendorong tumbuhnya *rent seeking activities* (kegiatan memburu rente). Kegiatan itu bukan fenomena spesifik yang dihadapi Indonesia, tetapi juga dijumpai di negara-negara Asia Tenggara lainnya (Kunio, 1988). Tekanan untuk mengakhiri praktek-praktek perburuan rente ini semakin menguat seiring dengan krisis ekonomi dunia pada 1980-an. Bagi Indonesia, krisis ekonomi dunia yang berdampak pada penuruanan devisa negara -- terutama dari ekspor migas -- telah mendorong ditempuhnya restrukturisasi ekonomi. Perubahan kebijakan industrialisasi yang semula lebih diarahkan pada substitusi impor menjadi kebijakan berorientasi ekspor mendorong ditempuhnya liberalisasi ekonomi. Kesulitan ekonomi itu dipandang sebagai *blessing in disguise* untuk menghilangkan praktek-praktek perburuan rente yang dapat menjadi salah satu sumber ekonomi biaya tinggi di tengah perubahan ekonomi yang sedang berlangsung.

Liberalisasi ekonomi yang ditempuh pemerintah sejak 1983 membawa peluang tetapi sekaligus juga tantangan. Di sektor investasi, liberalisasi ekonomi telah mendorong *internasionalisasi kapital* yang berpengaruh terhadap pola hubungan negara dan ekonomi dalam pembangunan ekonomi dan politik. Studi yang dilakukan oleh Chalmers (1994) menunjukkan bahwa pengu-

saha (di sektor industri otomotif) yang berhasil menjalin hubungan dengan kapital internasional tidak lagi terlalu mengandalkan pada pola lama, yaitu patronase politik dengan pemegang kekuasaan. Studi ini menunjukkan bahwa pola hubungan negara dan ekonomi yang berlangsung pada 1970-an tidak dapat digunakan untuk menjelaskan seluruh perubahan ekonomi yang dialami Indonesia sejak pertengahan 1980-an. Hal ini tidak berarti bahwa patrimonialisme telah hilang sama sekali dengan semakin terintegrasinya ekonomi Indonesia ke dalam wilayah ekonomi yang lebih luas. Meskipun liberalisasi ekonomi telah dilakukan di sektor perdagangan, keuangan dan investasi, liberalisasi ekonomi belum mampu menyentuh sektor riil secara berarti yaitu menghilangkan praktek-praktek monopoli dan oligopoli. Keberhasilan liberalisasi ekonomi tidak semata-mata persoalan ekonomi teknis *per se*, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh dukungan politik. *Vested interest* dari pemburu rente yang terancam kepentingannya merupakan potensi konflik yang berpengaruh terhadap implementasi proses liberalisasi ekonomi.⁵

Pengalaman beberapa negara Asia lain menunjukkan bahwa kegiatan pemburu rente relatif berhasil dikendalikan seiring dengan perubahan ekonomi mereka. Gejala kegiatan pemburu rente hanya merupakan tahapan awal dalam proses pembangunan ekonomi yang segera dapat dikendalikan seiring dengan kemampuan negara tersebut untuk membangun kelembagaan ekonomi politik yang transparan. Sebaliknya, kegiatan pemburu rente di Indonesia masih me-

rupakan fenomena yang dapat bertahan di tengah perubahan ekonomi itu. Resistensi kegiatan pemburu rente itu, yang didukung oleh sistem politik yang tidak responsif dalam menanggapi dinamika tuntutan perubahan ekonomi politik, telah memungkinkan revitalisasi patrimonialisme. Perubahan ekonomi tidak mampu membawa perubahan politik secara berarti. Akibatnya struktur politik korporatis dan revitalisasi patrimonialisme semakin berkembang menjadi intermediasi kepentingan yang saling menguntungkan (*simbiosis mutualistik*) dalam membangun jaringan ekonomi dan bisnis di tengah perubahan ekonomi yang menuntut transparansi dalam kebijakan ekonomi dan politik (MacIntyre, 1994: 253). Berkembangnya konsentrasi kekuatan ekonomi menjelang awal 1990-an, tanpa didukung oleh adanya transparansi dalam proses ekonomi dan politik, sering dihubungkan dengan *simbiosis mutualistik* antara patrimonialisme dan korporatisme.

Semakin terintegrasinya ekonomi Indonesia ke dalam wilayah ekonomi yang lebih luas yang dipacu oleh liberalisasi ekonomi akan semakin menghilangkan "batas-batas pemisah" (*separation fences*)⁶ antarnegara. Perubahan ekonomi itu membawa tekanan terhadap pentingnya transparansi kebijakan pemerintah dalam mengatur kegiatan ekonomi. Berbagai kebijakan ekonomi yang dinilai hanya melindungi *vested interest* pemburu rente semakin tidak memperoleh ruang di tengah perubahan ekonomi. Oleh sebab itu, kebijakan mobil nasional (*mob-nas*) yang memberikan "perlakuan khu-

⁵Analisis terhadap konflik-konflik kepentingan dalam liberalisasi ekonomi dapat dibaca dalam Robison (1993: 39-74).

⁶*Separation fences* adalah istilah yang dipinjam dari Haggard (1995: xv) untuk menunjukkan berbagai kebijakan ekonomi suatu negara yang bersifat protektif.

sus”⁷ kepada pelaku ekonomi tertentu dengan pertimbangan *infant industry* semakin dihadapkan pada tekanan masyarakat ekonomi nasional dan internasional.⁸ Kebijakan mobnas hanya merupakan salah satu contoh kebijakan ekonomi yang kontroversial di tengah perubahan ekonomi yang dihadapi Indonesia.

Tantangan Perubahan Ekonomi Politik Indonesia

Krisis moneter di kawasan Asia, yang bermula dari menurunnya nilai mata uang baht, Thailand dan menyebar ke berbagai negara Asia lainnya, seperti Korea Selatan, Malaysia dan Indonesia, membawa dampak yang berbeda pada masing-masing negara. Bagi Indonesia, penurunan nilai mata uang rupiah terhadap dolar AS pada Juli 1997 membawa dampak yang lebih serius dibandingkan negara-negara Asia lainnya.⁹ Penurunan nilai mata uang rupiah yang semakin tidak terkendali menjelang awal

1998 dipandang lebih merupakan gejala ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah (Soesastro and Basri, 1998: 6). Kesulitan ekonomi yang berkembang di tengah lemahnya transparansi pengelolaan ekonomi nasional semakin menyulitkan Indonesia untuk memperoleh dukungan masyarakat internasional. Bahkan pembentukan kabinet baru¹⁰ yang penuh kontroversi semakin menghilangkan kepercayaan masyarakat terhadap keseriusan pemerintah dalam mengatasi kesulitan ekonomi yang tengah dihadapi bangsa Indonesia. Memburuknya situasi sosial-ekonomi itu semakin mengundang reaksi yang luas dari masyarakat. Gelombang aksi demonstrasi mahasiswa yang didukung oleh elemen-elemen kekuatan masyarakat menuntut pengunduran diri Presiden Soeharto.

Kesulitan ekonomi itu akhirnya berkembang menjadi krisis nasional yang amat serius. Aspek politik yang sangat dalam dari krisis nasional itu adalah hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan. Menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah itu oleh Djojohadikusumo (1998) dipandang sebagai *institutional disease* yang tercermin dari serangkaian fenomena yang telah “melembaga” seperti maraknya praktek-praktek korupsi, kolusi antara pejabat pemerintah dan pengusaha, lemahnya sistem peradilan dan ketidakpastian hukum. Pergantian kekuasaan dari Soe-

⁷Untuk mendukung kebijakan mobnas ini, pemerintah memberikan insentif kepada PT Timor Putra Nasional, sebagai perusahaan yang ditunjuk pemerintah untuk memproduksi mobil nasional, berupa pembebasan tarif impor dan pajak penjualan selama 3 tahun (*Indonesian Commercial Letter*, No. 192, 25 Maret 1996).

⁸Reaksi yang kuat itu terutama berasal dari kalangan industri mobil di dalam negeri, seperti Astra, Salim Group dan Krama Yudha Group, maupun kalangan industri mobil Jepang, Eropa dan Amerika Serikat (*Kompas*, 6 Juni 1996). Mereka menilai kebijakan pemerintah itu bersifat diskriminatif.

⁹Menurunnya nilai mata uang rupiah terhadap dolar AS pada bulan Januari 1998 mengakibatkan 200 dari 228 perusahaan yang tercatat di bursa saham Jakarta dihadapkan pada kesulitan finansial, bahkan secara teknis mereka telah dapat dikatakan bangkrut (*Newsweek*, 19 Januari 1998; *Far Eastern Economic Review*, 22 Januari 1998).

¹⁰Beberapa hari setelah pengangkatannya sebagai Presiden yang ketujuh kalinya, Soeharto membentuk kabinet yang dinamakan sebagai Kabinet Pembangunan VII. Kabinet yang melibatkan puteri sulung Soeharto, Siti Hardianti Rukmana dan pengusaha Bob Hasan dinilai tidak hanya akan menyulitkan upaya mengatasi masalah *conflict of interest* tetapi juga dapat menjadi kendala dalam mewujudkan transparansi pengelolaan ekonomi nasional.

harto ke Habibie tidak serta-merta mengakhiri krisis ekonomi dan politik yang dihadapi bangsa Indonesia. Selain dihadapkan pada pro dan kontra terhadap pengantian kekuasaan itu, tekanan masyarakat untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih merupakan isu politik yang semakin kuat. Sidang Istimewa MPR pada November 1998 telah menghasilkan agenda politik untuk memberantas praktek-praktek kolusi, korupsi dan nepotisme, termasuk pengusutan terhadap kekayaan mantan Presiden Soeharto. Pemerintahan Habibie kini dihadapkan pada agenda politik itu.

Tekanan politik untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih telah pula mendorong keterlibatan masyarakat dalam menjalankan peran penyuluhan hukum, terutama dalam menanggapi berkembangnya isu kolusi, korupsi dan nepotisme yang akhir-akhir ini mendapat kecaman publik. Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), misalnya, mensinyalir bahwa 79 dari 528 Keputusan Presiden (Keppres) yang dikeluarkan oleh Presiden Soeharto selama periode 1993-1998 telah menyimpang dari asas legalitas dan materi serta berdampak merugikan bagi masyarakat. Koesnadi Hardja-soemantri menilai bahwa "keppres telah dijadikan alat legitimasi dalam penyalahgunaan kekuasaan" (*Republika*, 17 Oktober 1998; *Suara Karya*, 17 Oktober 1998; *Merdeka*, 17 Oktober 1998; *Bisnis Indonesia*, 17 Oktober 1998; *Kompas*, 17 Oktober 1998). Hal senada juga dikemukakan oleh *Indonesian Corruption Watch* (ICW).¹¹ Kalangan praktisi hukum

¹¹Seperti halnya MTI, ICW, lembaga independen yang dipimpin oleh praktisi hukum Todung Mulya Lubis, mensinyalir berbagai kasus penyalahgunaan kekuasaan yaitu melalui kebijakan-kebijakan yang ditempuh oleh mantan Presiden Soeharto

berpendapat bahwa hasil temuan kedua lembaga, MTI dan ICW, dapat menjadi dasar untuk mengusut kebijakan Soeharto. Mereka juga mendesak agar Mahkamah Agung (MA) dapat menggunakan wewenangnya untuk melakukan uji material (*judicial review*) terhadap Keppres yang disinyalir "bermasalah" itu (*Kompas*, 27 Oktober 1998). Gerakan Masyarakat Peduli Harta Negara (Gempita) tidak hanya memperkarakan 13 Keppres yang dinilai merugikan negara kepada Pengadilan Usaha Tata Negara (PUTN)¹² tetapi juga mendesak pentingnya kehadiran suatu lembaga independen dalam mengusut praktek-praktek KKN selama ini.

Sejauh ini kebijakan yang ditempuh pemerintahan Habibie dalam menyelesaikan persoalan korupsi, kolusi dan nepotisme belum banyak membawa perubahan yang berarti. Bahkan sikap Kejaksaan Agung oleh masyarakat dinilai lamban dalam mengusut dugaan praktek-praktek kolusi, korupsi dan nepotisme. Meskipun MTI dan ICW

selama 1980-1998 yang hanya memberi keuntungan kepada kepentingan Keluarga Cendana. Lihat *Merdeka*, 22 Oktober 1998; *Bisnis Indonesia*, 22 Oktober 1998.

¹²Beberapa Keppres yang diperkirakan telah merugikan negara itu antara lain: Keppres No. 93/1996 tentang Bantuan Pinjaman kepada PT Kiani Kertas (Rp 250 milyar), Keppres no. 42/1996 tentang Mobil Nasional (Rp 7,1 trilyun), Keppres No. 82/1995 tentang Pengembangan Lahan Gambut 1 juta ha (Rp 527 milyar), Keppres No. 42/1994 tentang Pengembangan Pesawat N250 (Rp 400 milyar), Keppres No. 20/1992 tentang Pelaksanaan Tata Niaga Cengkeh (data tidak tersedia), Keppres No. 18/1991 tentang Penyelesaian Tagihan Pajak Penghasilan atas nama PT PAL (Rp 166 milyar), Keppres No. 34/1988 tentang Pita Cukai (Rp 1/pita cukai), Keppres No. 14/1981 tentang Pungutan Resmi Jalan Tol Taman Mini-Cibubur (Rp 50/karcis tol). *Kompas*, 13 Oktober 1998.

telah mengungkapkan hasil penelitian tentang berbagai kebijakan (melalui keppres) yang diduga bermuatan penyalahgunaan kekuasaan, Kejaksaan Agung menganggap bahwa keppres itu tidak dapat digunakan untuk memperlakukan mantan Presiden Soeharto sebagai tersangka.¹³ Pemerintahan Habibie juga telah membatalkan tiga keppres dari berbagai keppres yang selama ini menjadi kontroversi,¹⁴ tetapi kebijakan itu justru menimbulkan keraguan di kalangan masyarakat terhadap keseriusan pemerintah untuk tidak bersikap diskriminatif. Kegagalan pemerintah untuk memperoleh dukungan masyarakat dalam pembentukan tim independen dalam penanganan praktek-praktek kolusi, korupsi dan nepotisme mengindikasikan hal itu.

Kegagalan pemerintah dalam membentuk tim independen telah mendorong pemerintah Habibie untuk mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) no. 30 yang memberi kemungkinan bagi Jaksa Agung untuk mengambil tindakan hukum terhadap Soeharto. Rumusan Inpres ini secara substansial tidak berbeda dengan rumusan Tap SI MPR No. XI/1998 yang menegaskan bahwa pemeriksaan terhadap pejabat negara atau mantan pejabat negara termasuk mantan Presiden Soeharto dapat ditempuh dengan

"asas praduga tak bersalah dan menghormati hak asasi manusia". Hanya saja, selama pemberantasan terhadap praktek-praktek kolusi, korupsi dan nepotisme masih sebatas retorika politik, upaya mewujudkan pemerintah yang bersih tidak akan efektif. Selama itu pula, negara dan bangsa Indonesia akan dihadapkan pada krisis yang semakin berkepanjangan.

Kesimpulan

Proses pertumbuhan kapital merupakan salah satu aspek yang menarik untuk memahami fenomena kolusi, korupsi dan nepotisme di negara berkembang.¹⁵ Kegiatan perburuan rente yang umumnya menyertai tahap awal pembangunan ekonomi dan industrialisasi dapat berkembang menjadi fenomena kolusi, korupsi dan nepotisme yang akhir-akhir ini menjadi kecaman publik. Strategi industrialisasi substitusi impor yang didukung oleh kebijakan protektif yang umumnya ditempuh pada tahap awal negara berkembang sangat rentan terhadap berkembangnya kegiatan perburuan rente itu. Pengalaman Indonesia selama 1970-an menunjukkan bahwa strategi industrialisasi impor mendorong tumbuhnya kegiatan perburuan

¹³ Terhadap kebijakan mantan Presiden Soeharto melalui keppres-keppres yang dianggap bermasalah itu, Jaksa Agung Andi M. Ghalib menilai bahwa "keppres yang dikeluarkan oleh Soeharto adalah benar secara hukum bila ada yang salah, bukan pada yang mengeluarkan".

¹⁴ Ketiga keppres yang dibatalkan oleh pemerintahan Presiden Habibie yaitu: (1) Keppres No. 1/1997 tentang proyek kota mandiri Jonggol; (2) Keppres No. 73/1995 tentang proyek reklamasi Kapuk Naga; dan (3) Keppres No. 52/1995 tentang proyek reklamasi pantai utara Jakarta.

¹⁵ Fenomena nepotisme, korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan di negara-negara berkembang telah lama menjadi perhatian kalangan akademik. Myrdal (1968: 947-951), misalnya, menggunakan istilah *soft state* untuk menggambarkan suatu birokrasi pemerintahan yang dihadapkan pada persoalan kolusi, korupsi dan nepotisme. Praktek-praktek kolusi, korupsi dan nepotisme, menurut Myrdal, selain disebabkan oleh faktor kompensasi yang tidak memadai dan keleluasaan kewenangan (*discretionary of controls*) pada kalangan birokrasi pemerintahan, juga dapat disebabkan oleh adanya fragmentasi masyarakat pluralistik yang lebih menekankan pada kesetiaan primordial (suku dan agama).

rente. Bagi para pemburu rente, patronase politik merupakan akses pasar yang sangat berarti dalam struktur politik yang korporatis. Kemampuan finansial pemerintah selama masa *boom* minyak (1973/1974-1982/1983) dalam membiayai strategi industrialisasi impor memungkinkan para pemburu rente untuk melakukan akumulasi kapital secara primitif.

Liberalisasi ekonomi yang ditempuh pemerintah sejak pertengahan 1980-an telah membawa tantangan untuk mendorong perubahan ekonomi dan politik yang kondusif dengan semakin terintegrasinya ekonomi Indonesia ke dalam ekonomi yang lebih luas. Internasionalisasi kapital yang dipacu oleh liberalisasi ekonomi tidak lagi melihat patronase politik sebagai akses pasar yang utama. Integrasi ekonomi Indonesia ke dalam wilayah ekonomi yang lebih luas menuntut semakin pentingnya transparansi pengaturan kegiatan ekonomi menggantikan pola lama, yaitu patronase politik. Transparansi penyelenggaraan kegiatan ekonomi dan politik juga dipandang sebagai aspek yang sangat diperlukan bagi tegaknya prinsip aturan hukum (*rule of law*) dalam penyelenggaraan pemerintahan serta tanggung jawab (*accountability*) pemerintah terhadap berbagai kebijakan ekonomi dan politik serta tindakan *discretionary of power* yang ditempuhnya. Bagi Indonesia, perubahan ekonomi itu tidak didukung oleh perubahan politik yang responsif terhadap tantangan dinamika perubahan ekonomi dan politik itu. Struktur politik korporatis yang semakin tidak responsif justru semakin mendorong resistensi hubungan kekuasaan-ekonomi yang mengeksploitasi patrimonialisme. Patrimonialisme baru yang didukung oleh struktur politik yang tidak responsif di te-

ngah tantangan perubahan ekonomi dan politik itu dipandang sebagai intermediasi kepentingan yang hanya akan semakin menyuburkan praktek-praktek kolusi, korupsi dan nepotisme.

Mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih guna membebaskan negara dari praktek-praktek kolusi, korupsi dan nepotisme tidak akan efektif melalui retorika politik. Membangun suatu pemerintahan yang bersih dari praktek-praktek kolusi, korupsi dan nepotisme tidaklah pula semudah membalik telapak tangan. Mengatasi masalah *institutional disease* memerlukan tindakan kongkret untuk menegakkan kembali supremasi hukum, yaitu membebaskan kekuasaan peradilan dari intervensi pemerintah. Di samping itu, efektivitas fungsi kontrol sosial -- terutama oleh lembaga perwakilan rakyat dan lembaga pers -- merupakan aspek yang sangat menentukan. Pemilihan umum pada bulan Juni 1999 mendatang, bila dilaksanakan secara jujur dan demokratis, diharapkan dapat menjadi *platform* politik yang efektif untuk mewujudkan perubahan ke arah suatu pemerintahan yang bersih.

KEPUSTAKAAN

- Budiman, Arief. 1991. *Negara dan Pembangunan*. Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas.
- Chalmers, Ian. 1994. *Domestic Capital in the Evolution of Nationalist Auto Development Policy in Indonesia: From Instrumentalist to Structural Power*. Working Paper no. 30, Asia Research Center, Murdoch University, Agustus.
- Deyo, Frederick C. 1987. "State and Labor: Modes of Political Exclusion in East Asian Development" dalam Frederick C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca dan London: Cornell University Press.

- Djojohadikusumo, Sumitro. 1998. "Backsliding on Reforms Can Cause Depression". *The Jakarta Post*, 12 Januari.
- Johnson, Chalmers. 1987. "Political Institutions and Economic Performance: the Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan" dalam Frederick C. Deyo (ed.), *The Political Economy of New Asian Industrialism*. Ithaca dan London: Cornell University Press.
- Kunio, Yoshihara. 1988. *The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- MacIntyre, Andrew. 1994. "Power, Prosperity and Patrimonialism: Business and Government in Indonesia" dalam Andrew MacIntyre (ed.) *Business and Government in Industrialising Asia*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- _____. 1994. *Organisation Interests: Corporatism in Indonesian Politics*. Working Paper no. 43. Asia Research Center, Murdoch University, Agustus.
- Mas'oed, Mohtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*. Jakarta: LP3ES.
- Myrdal, Gunnar. 1968. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York: Pantheon.
- Robison, Richard. 1985. "Class, Capital and the State in New Order Indonesia" dalam R. Higgott dan R. Robison (eds.), *Southeast Asia*. London, Boston, Melbourne dan Henley: Routledge & Kegan Paul.
- _____. 1993. "Indonesia: Tensions in State and Regime" dalam Kevin Hewison, Richard Robison dan Garry Rodan (eds.), *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy and Capitalism*. Allen & Unwin.
- So, Alvin Y. dan Stephen W.K. Chiu. 1995. *East Asia and the World Economy*. London: Sage Publications.
- Soesastro, Hadi dan M. Chatib Basri. 1998. "Survey of Recent Developments". *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 34 (April), no. 1.
- Stubbs, Richard dan Geoffrey R.D. Underhill. 1994. "The Political Economy of Asia-Pacific Region" dalam Richard Stubbs dan Geoffrey R.D. Underhill, *Political Economy and the Changing Global Order*. New York: St. Martin's Press.
- Wade, Robert. 1993. "The Visible Hand: the State and East Asia's Economic Growth". *Current History* 92, no. 578.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle*. Washington: Oxford University Press.
- Ziya, Onis. 1991. "The Logic of the Development State". *Comparative Politics* 24 (October), no. 1.

Krisis Ekonomi di Tengah Gelombang Globalisasi: Implikasinya Bagi Kerja Sama Ekonomi di Asia Pasifik

Faisal H. Basri

Globalisasi beserta dengan dampak yang ditimbulkan merupakan suatu proses yang tak terhentikan di tengah perekonomian dunia yang terus berubah dengan intensitas yang semakin tinggi. Salah satu dampak positif globalisasi yang dirasakan oleh berbagai negara adalah semakin terbukanya kesempatan kerja sebagai hasil peningkatan perdagangan dan investasi. Di sisi lain globalisasi juga telah mendatangkan badai krisis ekonomi, termasuk di kawasan Asia Pasifik yang berakibat pada bertambahnya jumlah pengangguran maupun meningkatnya jumlah penduduk miskin. Dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan ini, Indonesia adalah negara yang mengalami krisis terparah, di mana crony capitalism, korupsi dan kekeliruan di dalam merespons krisis telah semakin memperburuk keadaan.

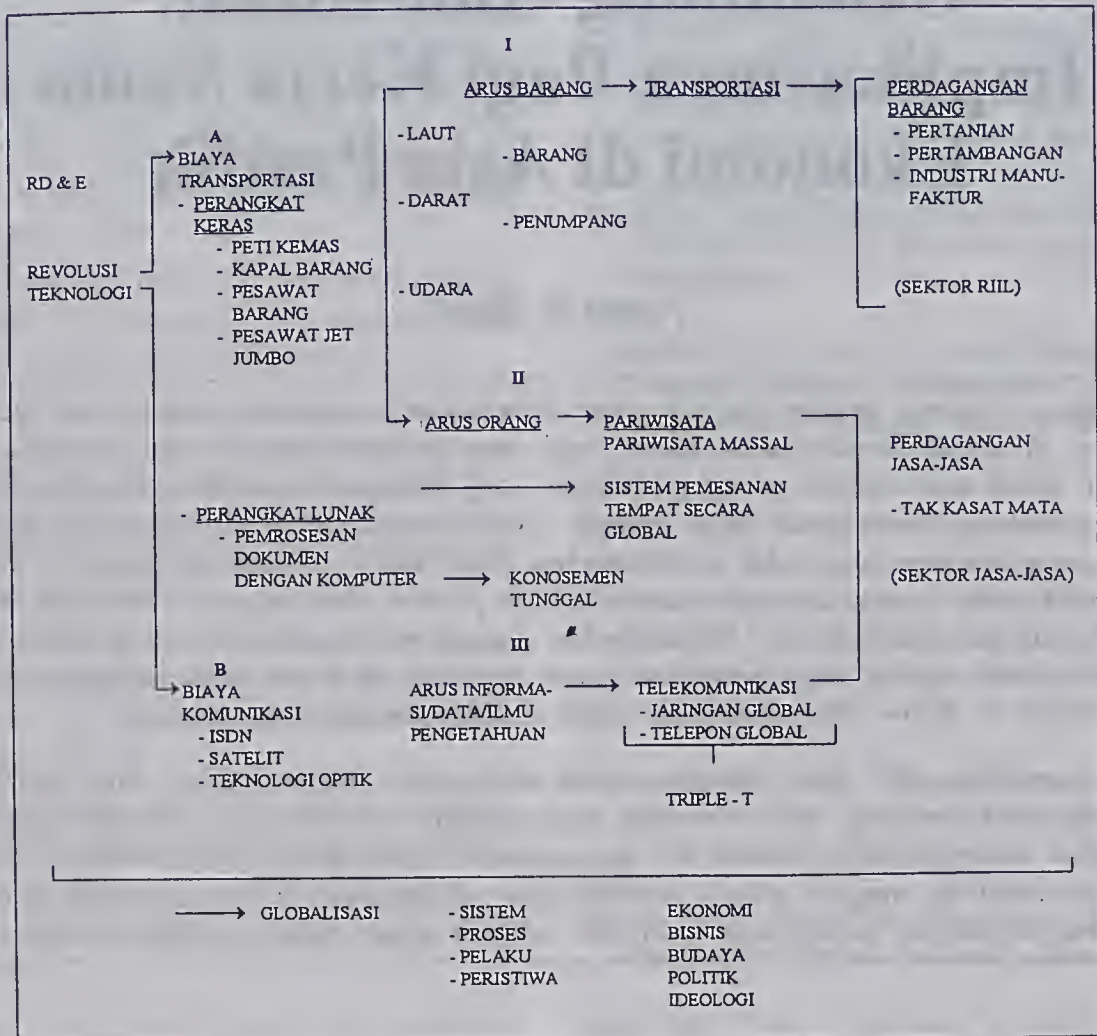
Paket pemulihan IMF yang ditujukan untuk melepaskan negara-negara Asia Pasifik dari krisis secara tak langsung telah memaksa negara-negara tersebut untuk mempercepat langkah-langkah liberalisasinya. Selain itu, upaya-upaya untuk memperkuat landasan ekonomi baik secara individu maupun secara bersama-sama di kawasan Asia ini semakin diperlukan tanpa harus kehilangan kendali atas arah dan cakupan dalam menata perekonomiannya.

GLOBALISASI bukanlah fenomena baru dalam sejarah peradaban dunia. Sebelum kemunculan *nation-state* perdagangan dan migrasi lintas benua telah sejak lama berlangsung. Jauh sebelumnya perdagangan regional telah membuat interaksi antarsuku bangsa terjadi secara alamiah. Sejak masa sejarah modern, khususnya sebelum memasuki abad ke-20, globalisasi dipandang sebagai gelombang masa depan. Dua dekade sebelum Perang Dunia, arus uang internasional telah meningkatkan Eropa lebih erat dengan Amerika Serikat, Asia, Afrika, dan Timur Tengah. Pasar modal mengalami *booming* di kedua sisi

Atlantik, sementara itu bank dan investor-investor swasta sibuk mendiversifikasikan investasinya dari Argentina hingga Singapura (Garten, 1998: 9).¹ Namun sejalan dengan siklus ekonomi dan politik dunia, gelombang globalisasi juga mengalami pasang surut. Salah satu kekuatan yang melatarbelakanginya

¹Salah satu uraian tentang globalisasi pada periode sebelum Perang Dunia, yang merupakan kulminasi dari *expansionist imperialism*, dapat dijumpai pada Clark (1997: 36-51). Pada masa itu paling tidak beberapa kawasan dunia, dengan naungan supremasi Eropa, melakukan kontak satu sama lain dalam bidang militer, politik, ekonomi, dan budaya.

Diagram 1

REVOLUSI TEKNOLOGI DALAM *TRIPLE-T*

Sumber: Kreasi Dr. Dorodjatun Kuntjoro-Jakti.

adalah tarik-menarik antara paham internasionalis dengan nasionalis atau isolasionis.²

Gelombang globalisasi yang melanda seantero dunia sejak dekade 1980-an jauh berbeda dari segi intensitas dan cakupannya. Proses konvergensi yang kita saksikan akibat dari globalisasi dewasa ini praktis telah menyentuh hampir seluruh sendi kehidupan, yang tak saja di segala bidang (ekonomi, bisnis, budaya, politik, ideologi), melain-

kan juga telah menjamah ke tataran sistem (*systems*), proses (*processes*), pelaku (*actors*), dan peristiwa (*events*) (lihat Diagram 1). Sekalipun demikian tidak berarti bahwa prosesnya berjalan mulus. Kecenderungan globalisasi disertai dengan fragmentasi. Gambarnya akan lebih kentara dengan mengkontraskan elemen-elemen dari setiap kecenderungan. Pada satu sisi, globalisasi mengandung elemen-elemen: integrasi (*integration*), saling ketergantungan (*interdependence*), multilateralisme (*multilateralism*), keterbukaan (*openness*), dan penetrasi satu sama lain (*interpenetration*). Di sisi lain,

²Pengelompokan ke dalam dua paham di atas bisa dipandang sebagai suatu penyederhanaan semata. Lihat Lindsey (1998: 32).

elemen-elemen dari fragmentasi (*fragmentation*) ialah: disintegrasi (*disintegration*), autarki (*autarchy*), unilateralisme (*unilateralism*), menutup diri (*closure*), dan isolasi (*isolation*). Sementara itu, globalisasi mengarah pada globalisme (*globalism*), penyempitan wilayah (*spatial compression*), universalisme (*universalism*), homogenitas (*homogeneity*), dan konvergensi (*convergency*); sebaliknya fragmentasi mengarah pada nasionalisme (*nationalism*) atau regionalisme (*regionalism*), pelebaran wilayah (*spatial distension*), separatisme (*separatism*), heterogenitas (*heterogeneity*), dan divergensi (*divergency*) (Clark, 1997: 1-2).

Apakah Globalisasi Suatu Proses yang Tak Terhentikan?

Banyak kalangan memandang bahwa globalisasi merupakan keniscayaan sejarah dan oleh karena itu tak dapat dihentikan. Pandangan ini muncul sebagai reaksi dari pendapat sementara kalangan yang sangat prihatin terhadap kecenderungan perkembangan ekonomi dunia yang kian tak menentu dan rentan gejolak, terutama sebagai akibat dari arus finansial global yang semakin "liar." Padahal tak semua negara memiliki daya tahan yang tangguh untuk terlibat di dalam kancan lalu lintas finansial global yang tak lagi mengenal batas-batas negara dan semakin sulit dikontrol oleh pemerintah negara yang berdaulat, termasuk negara-negara maju, dan terlebih lagi negara-negara berkembang.

Yang dikhawatirkan adalah suatu bentuk eksploitasi baru, yaitu oleh *financial-driven economies* terhadap *good-producing economies*. Kelompok pertama -- dimotori oleh Amerika Serikat -- memiliki keleluasaan yang

sangat besar dalam merekayasa bentuk-bentuk transaksi keuangan yang sifatnya semu, dalam arti tidak memberikan kontribusi produktif bagi peningkatan kesejahteraan riil masyarakat. Hal ini terjadi, karena uang dan aset-aset finansial lainnya saling diperdagangkan sebagai halnya komoditas.

Bagaimanapun sektor finansial tak pernah dan tak akan pernah lepas kaitan dengan sektor riil. Karena, keberadaan sektor finansial dengan segala bentuk instrumen dan berbagai lembaga keuangan yang menopangnya tidak bisa berdiri sendiri. Sehebat dan secanggih apa pun sektor ini, ia pada gilirannya merupakan fasilitator bagi sektor riil. Jika dalam kenyataannya memang kedua sektor ini telah mengalami lepas kaitan, maka umat manusia tinggal menunggu kehancuran peradaban atau paling tidak hidup dalam kegemerlapan artifisial dengan segala konsekuensinya. Maka dari itu, jika umat manusia ingin terhindar dari malapetaka yang maha dahsyat itu, maka mau tak mau kita sudah mulai harus semakin sungguh-sungguh mengupayakan suatu tatanan baru yang kembali menempatkan sektor finansial pada fungsi hakikinya.

Namun kini kita hidup di dalam alam realitas yang sudah terlanjur menempatkan uang dan perangkat-perangkat finansial lainnya sebagai suatu komoditas sebagaimana halnya barang, yang telah membuat banyak negara tersungkur dan terseret arus permainan dari sosok kapitalisme finansial³ yang

³Sosok kapitalisme telah berkali-kali mengalami transformasi. Awalnya adalah kapitalisme pertanian tatkala produksi telah jauh melampaui kebutuhan konsumsi suatu masyarakat. Selanjutnya muncul sosok kapitalisme kemakmuran (merkantilisme), kemudian diikuti oleh kapitalisme industri I (setelah Revolusi Industri) dan kapitalisme industri II (sete-

berperilaku kian buas, dan siap menerkam mangsanya yang sedang terkantuk-kantuk. Suatu perekonomian yang menapaki tahap demi tahap perkembangan, yang ditumbuhkan oleh berjuta-juta rakyatnya, tiba-tiba bisa diterkam dalam sekejap sehingga tersangkut ke dalam jurang kemunduran yang tak terperikan.

Sebetulnya kesadaran akan bahaya kapitalisme dalam sosoknya yang sekarang ini sudah kian tumbuh, justru dari kalangan pemikir Barat sendiri, termasuk para pemikir di lembaga-lembaga keuangan internasional seperti Dana Moneter Internasional (IMF). Justru kesadaran seperti itu kurang muncul di negara-negara berkembang, sehingga mereka secara "sukarela" menerjunkan diri ke dalam ajang permainan yang sedang berlangsung.

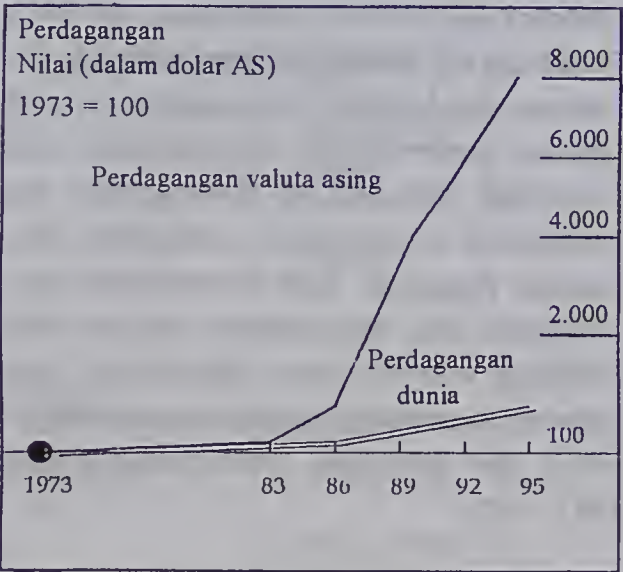
Pemikiran alternatif agaknya perlu ditawarkan kepada masyarakat dunia untuk benar-benar menciptakan tatanan ekonomi yang lebih sehat. Tentu saja gagasan bagi terbentuknya tatanan baru itu butuh waktu dan memerlukan pengkajian saksama. Yang paling penting adalah kesadaran akan rapuhnya sistem yang berlaku sekarang dan kita bertekad untuk mencari sistem alternatif.

Sistem yang ada sekarang nyata-nyata mendorong perilaku konsumtif dan bermewahan dan menyeret perekonomian untuk tumbuh secara *instant*. Hanya negara-negara yang cerdas dengan perangkat kelembagaan ekonomi dan politik yang mantaplah yang

lah kemunculan perusahaan-perusahaan transnasional dan multinasional). Perbedaan hakiki dari bentuk-bentuk kapitalisme hingga dalam bentuknya yang terakhir, yaitu kapitalisme finansial adalah pada intensitas akumulasi modal dan cara-cara memperolehnya.

Grafik 1

ARUS BARANG DAN ARUS UANG
KIAN SENJANG



Sumber: Dikutip dari *The Economist*.

bisa mengeliminasi dampak-dampak negatif dari gelombang pergerakan finansial global. Negara-negara yang kuat tidak perlu lagi bergelimangan peluh menghasilkan barang untuk memenuhi tuntutan konsumsi masyarakatnya. Mereka cukup melakukan rekayasa finansial untuk menghasilkan kemplimpahan dana untuk membeli berbagai macam kebutuhan fisiknya. Sebaliknya, negara-negara yang menghasilkan produk riil (barang) tidak bisa menikmati hasil yang layak, karena sebelum keringat mereka kering nilai uang riil yang dihasilkannya telah disedot oleh gejolak kurs dan tingginya tingkat suku bunga. Lihat Grafik 1. Namun hidup di alam dunia seperti ini sungguh sangat berisiko bagi peradaban umat manusia itu sendiri.

Perilaku bak lintah yang haus darah tidak terbatas pada para aktor finansial dunia sekaliber George Soros, tetapi juga telah menghinggapi pebisnis lokal di Indonesia. Hampir semua imperium bisnis di Indonesia

telah melakukan beragam rekayasa finansial sehingga memungkinkan mereka menjelma dalam bentuk konglomerat yang sosoknya belakangan ini kian digugat oleh masyarakat luas. Langkah mereka itu semakin mulus karena ditopang oleh sistem politik yang otoriter dan birokrasi yang korup.

Globalisasi juga dihujaat karena, ditinjau dari pendekatan struktur ekonomi politik internasional, yang terjadi sebenarnya tidaklah global. Kenyataannya yang terjadi adalah ketidakseimbangan spasial sebagaimana ditunjukkan oleh konsentrasi kegiatan ekonomi di dalam kawasan *triad* (Amerika Utara, Eropa Barat, dan Asia Timur), sedangkan kawasan lainnya tetap saja terbelakang dan bahkan cenderung semakin tersisih dari proses penciptaan kemakmuran. Konfigurasi tri-polar telah berkembang sejak 1960-an, dan secara substansial mengalami penguatan selama dekade 1980-an. Dewasa ini produksi, perdagangan, dan investasi global terpusat di dalam dan di antara tiga kawasan besar tersebut, sehingga sementara kalangan menjulukinya sebagai *global triad*. Betapa tidak, *global triad* ini pada tahun 1993 menguasai tiga perempat perdagangan dunia dan memberikan kontribusi sebesar 90 persen bagi arus investasi asing langsung dunia. Sudah barang tentu *global triad* ini pulalah yang mendominasi arus keuangan global. Oleh karena itu, ditinjau dari sisi struktur ekonomi politik internasional, yang terjadi bukanlah globalisasi melainkan triadisasi (Hanggi, 1998: 9-10).

Kebrutalan arus finansial global dan triadisasi pada gilirannya menimbulkan pertanyaan: apakah globalisasi merupakan suatu proses yang tak terhentikan atau tak terbandung? Apakah globalisasi harus dipan-

dang sebagai sesuatu yang harus diterima apa adanya (*given*), dan oleh karena itu semua negara tanpa kecuali harus menyesuaikan diri dengan semua tuntutan globalisasi?

Perlu disadari bahwa pelaku-pelaku di alam globalisasi bukanlah manusia yang bersih dari motif buruk dan destruktif terhadap sesama manusia. Mereka bukanlah kumpulan malaikat yang bebas dari praktik-praktik yang bersifat eksploitatif. Faktor-faktor yang memicu globalisasi itu sendiri adalah hasil dari proses pengambilan keputusan yang bermotif politik.

Di kalangan akademisi Barat sendiri makin banyak bermunculan kritik terhadap tatanan ekonomi global, baik mekanisme maupun kelembagaannya yang turut mengaturnya. IMF merupakan salah satu lembaga multilateral yang menjadi salah satu sasaran kritik.⁴

Globalisasi tidak bisa digeneralisasikan sebagai fenomena yang memiliki sisi baik bagi segala aspek kehidupan. Globalisasi tidak berlaku bagi segalanya. Yang pasti, globalisasi selalu menyangkut ekspansi kekayaan (*wealth*), bukan mengalokasikannya (*Business Week*, 1998: 1).

Persoalan besar lain yang dihadapi oleh negara-negara berkembang dalam menghadapi globalisasi dan tuntutan dunia internasional untuk meliberalisasikan perekonomiannya adalah biaya sosial dan politik yang terjadi akibat terbukanya pasar barang dan pasar finansial. Liberalisasi barang dan jasa

⁴Salah satunya bisa dilihat pada tinjauan kritis terhadap IMF oleh Presiden dari lembaga riset terpadang, *National Bureau of Economic Research*, dan sekaligus profesor dari Harvard University, Martin Feldstein. Lihat Feldstein (1998: 20-33).

serta modal membuat posisi pekerja dan serikat pekerja kian lemah. Di lain pihak, tenaga kerja tidak terampil (*unskilled labor*) tak bebas berpindah ke negara-negara yang tingkat upah rata-ratanya lebih tinggi. Jadi liberalisasi yang terjadi lebih bersifat searah yang merugikan kepentingan negara-negara berkembang. Praktis, hanya pergerakan tenaga kerja yang tak terakomodasikan dalam proses liberalisasi dewasa ini. Hal ini membuat beban sosial yang diemban negara-negara berkembang semakin besar, padahal kemampuan mereka membentuk jaring pengaman sosial (*social safety nets*) sangatlah terbatas.

Krisis Ekonomi dan Dampaknya: Indonesia sebagai Kasus Terburuk

Di tengah lingkungan perekonomian dunia yang terus berubah dengan intensitas yang semakin tinggi sebagaimana diutarakan di atas, sejumlah negara di kawasan Asia Timur mengalami terpaan badai krisis ekonomi yang tak terperikan. Betapa tidak, sebelumnya kawasan ini dibanjiri oleh pujian, bahkan kinerja ekonomi yang cukup cemerlang dipandang sebagai mukjizat. Mengapa harus negara-negara Asia Tenggara yang terlebih dulu terkena krisis?

Pengamatan yang lebih saksama akan membawa kita pada gambaran yang lebih utuh. Dalam beberapa tahun terakhir perekonomian Amerika Serikat menunjukkan perkembangan yang cukup menakjubkan. Sebaliknya perekonomian Eropa masih diselubungi oleh ketidakpastian sosok mata uang tunggal Eropa dan berbagai implikasinya, sementara itu perekonomian Jepang sedang mengalami kemerosotan. Keadaan ini beriringan dengan relatif besarnya perbedaan

Tabel 1

TRANSAKSI LUAR NEGERI NETTO OBLIGASI AS, 1993-1997 (dalam USS milyar)

	Obligasi Pemerintah	Obligasi Swasta	Total
1993	58.980	30.572	89.552
1994	100.481	37.992	138.473
1995	162.844	57.853	220.697
1996	293.685	77.978	371.663
Eropa	137.148	56.194	193.342
Jerman	19.297	3.514	22.811
Inggris	76.323	43.702	120.025
Spanyol	18.421	462	18.883
Asia	112.597	257	17.466
Jepang	48.985	6.099	55.084
Cina	17.209	257	17.466
Hong Kong	15.281	1.737	17.018
1997 Kuartal I	77.048	20.826	97.874

Sumber: US Department of Treasury, *Treasury Bulletin*, dikutip dari IMF, September 1997.

tingkat suku bunga di Amerika Serikat dengan di Eropa, khususnya Jerman dan Jepang. Kedua faktor yang saling terkait tersebut pada gilirannya membuat aset-aset finansial Amerika Serikat menjadi incaran para investor sejagat, terutama dari Eropa dan Jepang. Salah satu buktinya adalah volume transaksi obligasi Amerika Serikat yang dibeli oleh bukan warga (*non-resident*) Amerika Serikat yang pada tahun 1996 mencapai rekor tertinggi, yaitu US\$372 miliar, jauh melampaui rekor tertinggi tahun sebelumnya senilai US\$221 miliar. Sedemikian *booming*-nya pasar obligasi AS selama dua tahun terakhir, sehingga nilainya melampaui nilai kumulatif selama sepuluh tahun sebelumnya (1984-94). Lihat Tabel 1.

Keadaan di atas menunjukkan bahwa permintaan terhadap dolar AS meningkat pesat, sehingga nilai dolar AS mengalami apresiasi terhadap hampir seluruh mata uang dunia. Tampak pada Tabel 2 bahwa pada umumnya

Tabel 2

PERKEMBANGAN NILAI TUKAR NOMINAL MATA UANG NEGARA-NEGARA INDUSTRI
TERHADAP DOLAR AS (Unit Mata Uang per Dolar AS)

Jenis Mata Uang	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Maret 1997
Yen Jepang	138,00	144,80	134,70	126,70	111,20	102,20	94,10	108,80	122,10
Mark Jerman	1,88	1,62	1,66	1,56	1,65	1,62	1,43	1,50	1,70
Franc Perancis	6,38	5,45	5,64	5,29	5,66	5,55	4,99	5,12	5,75
Lira Italia	1.372,09	1.198,10	1.240,61	1.232,41	1.573,67	1.612,44	1.628,93	1.542,95	1.698,28
Poundsterling	1,64	1,78	1,76	1,76	1,50	1,53	1,58	1,58	1,60
Dolar Canada	1,18	1,17	1,15	1,21	1,29	1,37	1,37	1,37	1,37
Peseta Spanyol	118,40	101,90	103,90	102,40	127,30	134,00	124,70	124,70	144,40
Guilder Belanda	2,12	1,82	1,87	1,76	1,86	1,82	1,61	1,61	1,92
Franc Belgia	39,40	33,40	34,10	32,10	34,60	33,50	29,50	29,50	35,10
Krone Swedia	6,40	5,92	6,05	5,82	7,78	7,72	7,13	7,13	7,65
Schilling Austria	13,20	11,40	11,70	11,00	11,60	11,40	10,10	10,10	12,00
Krone Denmark	7,31	6,19	6,40	6,04	6,48	6,36	5,60	5,60	6,50
Markka Finlandia	4,29	3,82	4,04	4,48	5,71	5,22	4,37	4,37	5,09
Drachma Yunani	162,40	158,50	182,30	190,60	229,20	242,60	231,70	231,70	267,70
Escudo Portugal	157,50	142,60	144,50	135,00	160,80	166,00	151,10	151,10	171,10
Pound Irlandia	0,71	0,60	0,62	0,59	0,68	0,67	0,62	0,62	0,64
Franc Swiss	1,64	1,39	1,43	1,41	1,48	1,37	1,18	1,18	1,47
Krone Norwegia	6,90	6,26	6,48	6,21	7,09	7,06	6,34	6,34	6,86
Sheqel Israel	1,90	2,00	2,30	2,50	2,80	3,00	3,00	3,00	3,40
Krona Islandia	57,00	58,30	59,00	57,50	67,60	69,90	64,70	64,70	71,30
Won Korea	671,50	707,80	733,40	780,70	802,70	803,40	771,30	771,30	872,60
Dolar Australia	1,26	1,28	1,28	1,36	1,47	1,37	1,35	1,35	1,27
Dolar Taiwan	26,41	26,85	26,81	25,16	26,39	26,16	26,49	26,49	27,52
Dolar Hong Kong	7,80	7,79	7,77	7,74	7,74	7,73	7,74	7,74	7,74
Dolar Singapura	1,95	1,81	1,73	1,63	1,62	1,53	1,42	1,42	1,43
Dolar Selandia Baru	1,67	1,68	1,73	1,86	1,85	1,69	1,52	1,52	1,43

Sumber: IMF, Mei 1997.

nilai hampir semua mata uang negara-negara industri mengalami kemerosotan terhadap dolar AS. Nilai tukar mata uang Jerman dan Jepang misalnya, selama periode Januari-Maret 1997 saja telah mengalami depresiasi lebih dari 10 persen.

Di sisi lain, pada periode yang sama nilai tukar mata uang negara-negara Asia Tenggara, termasuk Indonesia, menunjukkan perkembangan yang relatif stabil terhadap dolar AS. Padahal jika dilihat dari per-

kembangan indikator-indikator makroekonomi seperti pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) dan laju pertumbuhan ekspor, keadaan ekonomi negara-negara Asia Tenggara menunjukkan kecenderungan yang memburuk. Maka bisa dikatakan bahwa perkembangan nilai tukar negara-negara Asia Tenggara cenderung tidak mengikuti dinamika pasar atau boleh dikatakan dinilai terlalu tinggi (*overvalued*). Sebagai implikasi logisnya, nilai tukar mata uang negara-negara Asia Tenggara praktis mengalami apre-

Tabel 3

BOBOT IMPLISIT DOLAR AS DAN
YEN JEPANG DALAM NILAI NOMINAL
MATA UANG NEGARA-NEGARA ASIA TERPILIH

Mata Uang	Perkiraan A 1)		Perkiraan B 2)	
	Dolar AS	Yen Jepang	Dolar AS	Yen Jepang
Won Korea	0,96	-0,01	0,84	0,17
Dolar Singapura	0,75	0,13	0,75	0,18
Ringgit Malaysia	0,78	0,07	0,87	0,16
Rupiah Indonesia	0,95	0,16	0,97	0,01
Peso Filipina	1,07	-0,01	1,07	0,03
Baht Thailand	0,91	0,05	0,86	0,09

Sumber: IMF, *World Economic Outlook*, Oktober 1997, berdasarkan Takagi (1996).

- 1) Perkiraan A dari Frankel and Wei (1994).
- 2) Perkiraan B dari Kwan (1995).

siasi terhadap mata uang di luar dolar AS pada umumnya. Akar penyebab dari semua itu adalah kebijakan pengikatan nilai tukar mata uang negara-negara Asia Tenggara yang terlalu kuat pada dolar AS sebagaimana terlihat pada Tabel 3.

Dari sinilah pemicu krisis mata uang Asia Tenggara terjadi. Para pelaku pasar uang global melihat celah untuk bermain di pasar uang Asia Tenggara, dan memang ternyata terbukti bahwa nilai baht, ringgit, peso, dan rupiah tidak sekuat sebagaimana ditunjukkan oleh nilai nominalnya yang banyak diintervensi oleh pemerintah masing-masing negara.

Kecuali Singapura, krisis mata uang negara di Asia Tenggara ternyata dengan relatif cepat menjalar menjadi krisis ekonomi. Menjalar atau tidaknya menjadi krisis ekonomi sangat tergantung pada kekuatan fundamental ekonomi.

Kebanyakan negara di Asia Tenggara sejak awal pembangunannya hingga sekarang masih saja mengekalkan diri sebagai perekonomian yang "lebih besar pasak da-

ripada tiang". Konsumsi bangsa-bangsa di Asia Tenggara lebih tinggi daripada kemampuan produksinya. Impor barang dan jasa lebih besar daripada ekspor barang dan jasa. Lebih parah lagi, kesenjangan konsumsi-produksi dan impor-ekspor kian melebar. Untuk kasus Indonesia kecenderungan demikian terlihat dari peningkatan kesenjangan tabungan-investasi (*saving-investment gap*), menggelembungnya defisit transaksi berjalan, dan pertumbuhan impor barang-konsumsi yang dalam tiga tahun terakhir selalu melampaui impor barang modal dan bahan baku (Lihat Tabel 4). Demikian pula jika dilihat dari sumber utama pertumbuhan ekonomi yang sejak tahun 1994 berasal dari konsumsi swasta (*private consumption*).

Tabel 4

PERTUMBUHAN IMPOR INDONESIA
MENURUT KELOMPOK BARANG, 1994-1996
(dalam persen)

Golongan Barang Ekonomi	1994	1995	1996
Barang Konsumsi	24,8	64,3	19,4
Bahan Baku dan Penolong	15,5	27,9	3
Barang Modal	3,8	17,1	11,1

Sumber: Biro Pusat Statistik, diolah.

Kebanyakan negara berkembang, termasuk Indonesia, tampaknya masih menganggap remeh kondisi kesenjangan ini. Alasannya, kesenjangan atau defisit transaksi berjalan (*current account*) bisa ditutup dengan mengundang arus modal masuk (*capital inflow*) dalam bentuk pinjaman luar negeri dan penanaman modal asing (PMA). Memang tak ada salahnya mengundang modal asing dan meminjam dari luar negeri. Namun, sudah siapkah kita menerima kenyataan kalau dana yang masuk itu untuk tujuan keuntungan jangka pendek? Sudah siapkah perekonomian kita menerima konsekuensi bahwa kita tak bisa berbuat banyak mengendalikan lalu

lintas modal luar negeri itu? Sudah madaikah kebijakan persaingan (*competition policy*) yang kita miliki untuk menghindarkan para pengusaha *ugal-ugalan* melakukan utang luar negeri secara berlebihan?

Perlu diingat bahwa arus modal masuk tersebut justru harus bisa dijadikan stimulan agar perekonomian lebih produktif sehingga lambat laun terbebas dari kondisi lebih besar pasak daripada tiang. Inilah hakikat dari kemandirian. Bukannya kemandirian dengan jalan memenuhi segala kebutuhan dengan cara memproduksi sendiri, melainkan meningkatkan produksi barang dan jasa di mana kita bisa melakukannya dengan cara yang terbaik berdasarkan keunggulan komparatif yang kita miliki saat ini dan di masa mendatang. Dengan begitu kita bisa mengekspor, dan dengan hasil ekspor itu kita bisa mengimpor segala kebutuhan yang tak bisa kita produksi sendiri secara efisien.

Sudah lebih 30 tahun rezim yang berkuasa sekarang ini menitikberatkan pembangunan pada bidang ekonomi. Kalau kondisi ketekoran terus berlangsung, bahkan cenderung semakin besar, berarti ada yang salah dalam mengelola perekonomian. Pantas pula kita mempertanyakan tentang arah dan efektivitas pinjaman luar negeri dan PMA yang masuk selama ini. Mengapa pinjaman luar negeri dan PMA belum juga mampu membuat kita terbebas dari kondisi lebih besar pasak daripada tiang? Kalau pemerintah mengatakan bahwa kita masih butuh waktu, sampai kapan?

Jika kita mendambakan kurs yang stabil, maka landasan penopang yang paling hakiki adalah kemampuan perekonomian yang terus meningkat untuk membiayai dirinya sendiri dan mampu memproduksi lebih be-

sar daripada mengkonsumsi. Keadaan inilah yang menjamin landasan kokoh bagi perekonomian untuk terus tumbuh dan berkembang dengan sehat.

Sampai kapan kita mau mengakui betapa konsumtifnya pola hidup elite penguasa dan pengusaha, betapa investasi yang kian banyak ditopang oleh pinjaman luar negeri mengarah pada kegiatan-kegiatan yang tidak produktif dan betapa praktek-praktek *mark-up* dan korupsi telah merasuki semua sendi kehidupan. Praktek-praktek demikian semakin merajalela di bawah naungan sistem dan mekanisme politik yang tertutup dan otoriter-birokratis.

Krisis ekonomi yang berkepanjangan dan hingga kini belum kunjung menunjukkan pemulihan yang berarti -- kalau tak hendak dikatakan tak ada perbaikan atau bahkan justru semakin memburuk -- paling tidak mengindikasikan tiga hal. *Pertama*, kredibilitas pemerintah telah sampai pada titik terendah. Penyebab utamanya adalah karena langkah-langkah yang ditempuh pemerintah dalam merespons krisis selama ini bersifat tambal sulam dan cenderung mengambil jalan berputar-putar. Ketergopohan juga tampak memberikan andil sebagaimana ditunjukkan oleh kerap berubah-ubahnya kebijakan pemerintah dalam kurun waktu yang relatif sangat singkat. Kecenderungan demikian tampaknya terjadi karena pemerintah belum mau menyadari secara jujur atau sengaja menutup-nutupi sumber penyebab krisis. Maka tak mengherankan kalau pada sidang kabinet lengkap pertama 17 Maret 1998 Presiden Soeharto sendiri mengakui bahwa hingga saat ini pemerintah belum menemukan cara ampuh untuk mengatasi krisis yang berlangsung delapan bulan sejak Juli 1997.

Akibatnya derita rakyat Indonesia telah menjalar ke hampir seluruh relung kehidupan, yang kalau dibiarkan niscaya akan mengakibatkan "pendarahan" terus-menerus sehingga membuat tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara semakin goyah. Bagaimana mungkin memperoleh obat yang mujarab seandainya penyakit yang diderita tak dikenali.

Kedua, perjalanan panjang rezim Soeharto yang selalu mengedepankan pertumbuhan ekonomi menghasilkan *crony capitalism* yang justru membuat struktur perekonomian sangat rapuh terhadap gejolak-gejolak eksternal. Industri manufaktur sangat bergantung pada bahan baku impor dan tak memiliki daya saing yang kuat. Sementara itu sektor pertanian tak kunjung *mature* sebagai penopang laju industrialisasi. Yang terjadi adalah derap industrialisasi lewat serangkaian kebijakan yang justru cenderung merugikan sektor pertanian. Akibatnya sektor pertanian tak mampu berkembang secara sehat dalam merespons perubahan pola konsumsi masyarakat dan memperkuat *comparative advantage* produk-produk ekspor Indonesia.

Salah satu faktor terpenting yang bisa menjelaskan kecenderungan di atas adalah karena proses penyesuaian ekonomi dan politik (*economic and political adjustment*) tidak berlangsung dengan mulus. *Soeharto-style state-assisted capitalism* nyata-nyata telah merusak tatanan perekonomian. Memang pertumbuhan ekonomi yang telah dihasilkan cukup tinggi, namun mengakibatkan banyak akses yang pada akhirnya bersifat *counter productive* bagi pertumbuhan yang berkelanjutan. Praktis selama kekuasaan rezim Soeharto tidak terjadi penyesuaian

mendasar dalam tatanan kehidupan berbangsa yang sepatutnya dilakukan sejalan dengan perubahan-perubahan pada lingkungan eksternal maupun internal. Kekakuan mekanisme ekonomi politik dalam merespons perubahan lingkungan eksternal dan internal membuat distorsi kian menjadi-jadi, struktur insentif menjadi bias, dan kemencengan arah pembangunan kian menjauh dari jalur yang sehat (*right track*).

Ketiga, rezim dan birokrasi yang sangat korup membuat sendi-sendi perekonomian mengalami kerapuhan. Secara umum bisa dikatakan bahwa segala bentuk korupsi akan mengakibatkan arah alokasi sumber daya perekonomian menjurus pada kegiatan-kegiatan yang tidak memberikan hasil optimum. Dalam keadaan demikian pertumbuhan ekonomi bisa saja terus berlangsung, bahkan pada tingkat yang relatif tinggi. Namun, sampai batas tertentu pada akhirnya akan mengakibatkan melemahnya basis pertumbuhan, terutama karena praktek-praktek korupsi lambat-laun akan menggerogoti daya saing perekonomian.⁵

Melemahnya landasan perekonomian akibat praktek-praktek korupsi juga berakibat pada memburuknya distribusi pendapatan dan pergeseran sumber pertumbuhan ditinjau dari komponen-komponen pemikiran agregat (*aggregate demand*). Secara hipotetis sumber pertumbuhan cenderung mengarah pada komponen konsumsi swasta serta dorongan

⁵Korupsi untuk sementara waktu memang bisa menghasilkan pertumbuhan tinggi karena yang terjadi adalah transfer keuangan di antara penduduk suatu negara. Sepanjang dana atau aset finansial tersebut tetap berada di dalam suatu negara dan dimanfaatkan untuk tujuan-tujuan produktif, dampak ekonomi dari korupsi praktis tidak signifikan. Namun akselerasi dari praktek-praktek korupsi pada umumnya akan mengakibatkan akumulasi dari distorsi yang kian membebani perekonomian.

memperbesar pengeluaran pemerintah, khususnya pengeluaran pembangunan yang berbentuk fisik.

Selanjutnya, lambat laun praktek-praktek korupsi akan merusak tatanan ekonomi dan pembusukan politik yang disebabkan oleh perilaku penguasa atau elit politik dan jajaran birokrasi. Keadaan akan semakin parah jika jajaran angkatan bersenjata (ABRI) juga terseret ke dalam jaringan praktek-praktek korupsi, apalagi seandainya ABRI semakin terlibat di dalam kegiatan usaha, baik secara langsung maupun tak langsung.

Dampak Krisis Ekonomi

Telah banyak uraian tentang krisis ekonomi dan dampaknya ditinjau dari pendekatan teknis ekonomi. Tinjauan berikut ini hanya membatasi pada aspek-aspek yang dipandang sangat krusial dalam menentukan perjalanan bangsa Indonesia dan nasib rezim yang sudah kian menua.

Terkikisnya Kepercayaan

Hancurnya kredibilitas pemerintah yang beriringan dengan memburuknya serba ketidakpastian menyebabkan terkikisnya kepercayaan (*trust*). Yang kini terjadi tidak hanya pudarnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan sebaliknya, melainkan juga antara kalangan luar negeri dengan pemerintah serta di antara sesama kelompok masyarakat. Yang terakhir tercermin dari kebringasan masa terhadap simbol-simbol kekuasaan serta kemewahan dan terhadap kelompok etnis Cina.

Sementara itu krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah terlihat dari respons masyarakat yang kerap berlawanan de-

ngan tujuan dari berbagai kebijakan yang ditcmpuh pemerintah. Suatu kebijakan pemerintah yang berupaya menggiring ekspektasi masyarakat ke arah kanan justru menimbulkan reaksi masyarakat ke arah kiri, dan sebaliknya. Hal ini terutama disebabkan oleh persepsi yang mengakumulasi di benak masyarakat terhadap berbagai langkah pemerintah yang tak jelas arah dan tujuannya, ketidakkonsistenan pemerintah, dan langkanya suri tauladan dari para pemimpin bangsa. Faktor lainnya adalah semakin timpangnya distribusi pendapatan dan kekayaan, sehingga mengakibatkan lunturnya solidaritas sosial.

Peningkatan Pengangguran

Setiap fenomena hampir selalu memunculkan dua sisi yang kontradiktif. Di satu pihak globalisasi membuka peluang yang lebih luas dan terbuka bagi peningkatan perdagangan dan investasi yang pada gilirannya memperluas lapangan kerja. Di lain pihak, globalisasi membawa implikasi pada iklim persaingan yang semakin tajam baik di pasar domestik maupun internasional. Keadaan ini memaksa setiap perusahaan melakukan langkah-langkah untuk secara terus-menerus menurunkan biaya produksi seraya menghasilkan temuan-temuan baru. Tuntutan yang semakin keras tersebut menjadi salah satu pemicu pembaruan-pembaruan di segala bidang usaha yang cenderung kian meninggi intensitasnya. Pada waktu yang bersamaan tuntutan bagi peningkatan kesejahteraan dan perlindungan hak-hak pekerja juga terus mencuat,⁶ yang pada gi-

⁶ Misalnya: penetapan upah minimum; hak memperoleh fasilitas atau tunjangan kesehatan, hari tua, dan hak-hak normalif lainnya; serta perlindungan kerja. Belakangan ini juga semakin populer penerap-

lirannya membuat perusahaan-perusahaan mengubah komposisi input primernya ke arah yang lebih sedikit menggunakan tenaga kerja. Ditambah dengan semakin fleksibelnya perusahaan-perusahaan multinasional merambah ke segala penjuru dunia, globalisasi menyebabkan posisi pekerja dan serikat pekerja melemah.

Meskipun secara global bisa saja penyerapan tenaga kerja mengalami peningkatan sebagai akibat dari globalisasi, namun sudah makin banyak indikasi bahwa di beberapa negara pertumbuhan ekonomi yang semakin tinggi diiringi oleh angka pengangguran yang meningkat pula. Di Kanada misalnya, tingkat pengangguran pasca Perang Dunia II menunjukkan kecenderungan yang meningkat (Betcherman, 1996: 251-2). Hal serupa juga terjadi di Indonesia, khususnya sejak memasuki dekade 1990-an.

Salah satu dampak yang segera mencuat dari krisis ekonomi yang diderita bangsa Indonesia juga terlihat secara gamblang pada tingkat pengangguran. Sebetulnya dalam lima tahun terakhir angka pengangguran di Indonesia sudah tergolong cukup tinggi. Data resmi terbaru yang diumumkan pemerintah menunjukkan bahwa angka pengangguran terbuka (*open unemployment*) pada tahun 1996 telah mencapai 5 persen, padahal selama 20 tahun terakhir selalu di bawah 3 persen. Dipandang cukup tinggi mengingat definisi bukan penganggur sangatlah longgar, yaitu cukup bekerja 1 jam selama satu minggu. Ukuran jumlah jam kerja per minggu yang sangat rendah ini tidak mencerminkan keadaan pengangguran yang sebenarnya. Hal ini karena praktis seluruh

negara berkembang tidak memiliki kebijakan pengamanan tenaga kerja (*safety-net policy*), sehingga masyarakat bawah terlalu miskin untuk tidak bekerja (*too poor to be unemployed*). Dengan demikian, lapisan bawah yang besar sekali jumlahnya terpaksa bekerja untuk makan dan mempertahankan hidupnya pada tingkat subsisten.

Krisis ekonomi niscaya secara otomatis menggelembungkan angka pengangguran terbuka. Sumber pertama berasal dari *first job seekers*, terutama mereka yang baru menamatkan pendidikan sekolah menengah dan tinggi. Jumlah kelompok ini sekitar 2 juta orang setahun, yang hampir bisa dipastikan sebagian besar mereka tak akan memperoleh pekerjaan.

Sumber kedua adalah dari para pekerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja sebagai akibat dari krisis. Berdasarkan perhitungan kasar, setiap penurunan laju pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar satu persen akan menyebabkan sekitar 400 ribu pekerja kehilangan pekerjaannya.

Perkiraan pertumbuhan ekonomi 1998 terus-menerus mengalami koreksi. Sebelum krisis pertumbuhan ekonomi 1998 diperkirakan 7 persen. Versi pertama RAPBN 1998-1999 (6 Januari) diturunkan menjadi 4 persen. Lalu pada kesepakatan dengan IMF yang kedua (15 Januari 1998) dikoreksi menjadi nol persen. Pada kesepakatan ketiga (9 April 1998) dikoreksi kembali menjadi minus 4 persen. Selanjutnya, pada awal Juni 1998 Biro Pusat Statistik (BPS) memperkirakan pertumbuhan ekonomi 1998 mengalami kontraksi sebesar 10 persen. Dengan memperhatikan perkembangan berbagai indikator ekonomi di tingkat makro dan mikro tampaknya kemerosotan ekonomi jauh lebih besar lagi, paling ti-

an *code of conduct* terhadap pekerja yang diberlakukan secara internasional.

dak minus 15 persen atau bahkan bisa minus 20 persen.

Dengan membandingkan angka pertumbuhan PDB 1997 sebesar 4 persen dan perkiraan pertumbuhan PDB tahun 1998 sebesar minus 15 persen (perkiraan konservatif), maka jumlah orang yang kehilangan pekerjaannya selama 1998 akan mencapai hampir 10 juta pekerja. Dengan demikian jumlah pengangguran terbuka pada tahun 1998 ini akan mendekati 20 juta orang atau lebih dari 15 persen dari total angkatan kerja.

Gambaran tentang situasi pekerja agaknya akan lebih komprehensif dengan menampilkan jumlah *under-employment*, yang di sini menggunakan patokan jumlah jam kerja di bawah 35 jam per minggu. Angka *under-employment* pada tahun 1995 ternyata telah mencapai 32 juta tenaga kerja atau hampir 40 persen dari 80 juta orang yang bekerja.

Sejak krisis pada bulan Juli 1997 sudah barang tentu jumlah *under-employment* mengalami peningkatan yang sangat tajam, karena hampir seluruh kegiatan ekonomi mengalami penurunan produksi. Sebagai contoh, produksi industri otomotif dewasa ini hanya 10 persen dari tingkat normal. Di sejumlah industri manufaktur keadaannya hampir serupa, walaupun masih banyak yang keadaannya lebih baik daripada industri otomotif. Pada umumnya yang paling menderita adalah industri manufaktur yang mengandalkan pasar dalam negeri. Mengingat bahwa mayoritas industri manufaktur Indonesia masih lebih banyak mengandalkan pasar dalam negeri, maka hampir bisa dipastikan bahwa angka *under-employment* telah mencapai lebih dari separuh jumlah orang yang bekerja.

Nasib si Miskin di Ujung Tanduk

Salah satu kebanggaan rezim Soeharto yang kerap dikedepankan, termasuk ketika Presiden Soeharto menyampaikan pidato pertanggungjawaban kepada MPR 1 Maret 1998, adalah keberhasilannya mengurangi jumlah penduduk miskin. Pada tahun 1970 ada 70 juta orang miskin atau 60 persen dari jumlah penduduk Indonesia kala itu. Setelah itu, jumlah penduduk miskin, baik secara absolut maupun persentase, terus mengalami penurunan. Pada tahun 1996 jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan tinggal 22,5 juta jiwa atau 11,2 persen dari jumlah penduduk.

Keberhasilan dalam mengurangi jumlah penduduk miskin selama 30 tahun terakhir kini terancam tak berbekas. Krisis ekonomi yang telah melanda hampir 9 bulan ini berpotensi besar mengancam puluhan juta penduduk Indonesia kembali terpuruk hidup di bawah garis kemiskinan. Pemicu utamanya adalah meroketnya harga-harga kebutuhan pokok, terutama pangan. Hal ini karena ternyata unsur pangan di dalam perhitungan angka garis kemiskinan teramat dominan, yaitu lebih dari 80 persen. Akibatnya kenaikan harga pangan menjadi sangat peka terhadap perubahan jumlah orang miskin. Meroketnya harga-harga berbagai barang dan jasa telah menjadi kenyataan.

Selama lima bulan pertama 1998 saja inflasi versi pemerintah telah mencapai lebih dari 40 persen.⁷ Dengan menggunakan ba-

⁷Berdasarkan basis bulanan, angka inflasi Februari tahun 1998, misalnya, didapat dari laju pertumbuhan indeks harga konsumen Februari 1998 dibandingkan dengan indeks harga konsumen Januari 1998.

sis tahunan, inflasi selama Januari hingga Mei telah mencapai lebih dari 100 persen.⁸ Penghitungan inflasi dengan basis tahunan lebih lazim digunakan secara internasional karena lebih banyak manfaatnya. Perlu dicatat pula bahwa pola inflasi yang selama ini terjadi di Indonesia ditandai oleh inflasi makanan yang hampir selalu lebih tinggi daripada inflasi umum.

Dengan alasan di atas, kita mengacu pada inflasi pangan saja, karena akan menghasilkan perhitungan lebih cermat untuk memperkirakan dampaknya terhadap peningkatan jumlah penduduk miskin. Hitungan kasarnya adalah sebagai berikut: Jika harga pangan naik 25 persen, maka jumlah penduduk miskin akan naik lebih dua kali lipat atau persisnya 129 persen. Seandainya harga pangan naik 50 persen, jumlah orang miskin naik dua setengah kali lipat, yaitu dari 22,5 juta menjadi 78,1 juta jiwa. Kedua skenario tersebut sudah jauh dari kenyataan. Dewasa ini harga pangan telah meningkat lebih dua kali lipat, sehingga tak berlebihan untuk menggunakan kenaikan harga pangan sebesar 100 persen sebagai basis perhitungan. Kenaikan harga pangan menjadi dua kali lipat ini mengakibatkan jumlah orang miskin membengkak menjadi sekitar 114 juta jiwa atau 60,4 persen dari jumlah penduduk. Gambaran tersebut bukan lagi andaian, melainkan telah menjadi kenyataan. Dengan demikian, gambaran kasar kemiskinan dewasa ini sudah lebih buruk dibandingkan ketika rezim Soeharto mulai berkuasa.

Nasib Kerja Sama Ekonomi dalam Kerangka AFTA dan APEC

Sekalipun tak separah Indonesia, krisis ekonomi di negara-negara Asia Timur lainnya telah mengakibatkan dampak yang amat buruk. Krisis ekonomi memaksa negara-negara Asia Tenggara untuk merestrukturisasikan perekonomiannya. Proses ini akan terus berlangsung dan sudah barang tentu menimbulkan biaya politik dan sosial. Bahkan di Indonesia, Korea, dan Thailand diiringi dengan pergantian kepala pemerintahan. Untuk sementara waktu masing-masing negara lebih menitikberatkan pada upaya konsolidasi dan penguatan landasan.

Untuk memulihkan perekonomian, ketiga negara mengundang IMF. Adapun paket penyelamatan yang diterapkan oleh IMF bagi ketiga negara ini praktis sama. Intinya paket penyelamatan ekonomi IMF diarahkan untuk membuka perekonomian seluas-luasnya, tidak hanya liberalisasi perdagangan melainkan juga investasi dan pemilikan usaha. Dengan resep generik dari IMF itu, bisa diperkirakan bahwa dalam satu-dua tahun mendatang Asia Timur akan menjadi kawasan yang tergolong paling terbuka di dunia.

Di tengah keterpaksaan untuk meliberalisasikan perekonomiannya, praktis beberapa skema kerja sama perdagangan dan investasi di antara sesama negara Asia Tenggara (ASEAN-AFTA) maupun Asia Pasifik (APEC) seketika menjadi usang dan kehilangan relevansinya. Hal ini karena paket pemulihan IMF secara langsung maupun tak langsung memaksa negara-negara penerima *bailout program* untuk mempercepat langkah-langkah liberalisasinya beberapa tahun lebih awal dari komitmen AFTA mau-

⁸ Misalnya inflasi untuk Januari 1998 diperoleh dari laju pertumbuhan indeks harga konsumen Januari 1998 dibandingkan dengan bulan yang sama tahun sebelumnya.

pun APEC. Lebih dari itu, cakupan liberalisasinya pun lebih luas. Itulah harga mahal yang harus dibayar oleh negara-negara yang terkena krisis.

Sudah sepatutnya negara-negara di Asia Timur memikirkan ulang upaya-upaya mereka untuk memperkuat landasan perekonomian masing-masing maupun secara bersama-sama tanpa kehilangan kendali atas arah dan cakupan dalam menata ulang perekonomiannya.

KEPUSTAKAAN

- Boyer, Robert and Daniel Drache eds. 1996. *States Against Market: The Limits of Globalization*. London & New York: Routledge.
- Chossudovsky, Michel. 1997. *The Globalization of Poverty Impacts of MF and World Bank Reforms*. London & New Jersey: Zed Books.
- Clark, Ian. 1997. *Globalization and Fragmentation: International Relations in the Twentieth Century*. Oxford & London: Oxford University Press.
- Cox, Robert W., ed. 1997. *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*. London: MacMillan Press Ltd. for The United Nations University.
- Dicken, Peter. 1992. *Global Shift: The Internationalization of Economic Activity*. Second edition. London: Paul Chapman Publishing Ltd.
- Garten, Jeffrey E. 1998. "Why the Global Economy is Here to Stay". *Business Week*, March 23, p. 9.
- Hanggi, Heiner. 1997. "ASEM and the Construction of the New Triad". Paper presented to the ASEASUK Conference Asia and Europe, organized by School of Oriental and African Studies, University of London. London, April 2-3, 1998.
- Heywood, Paul, ed. 1997. *Political Corruption*. Oxford, U.K.: Blackwell Publishers for the Political Studies Association.
- Holm, Hans-Henrik, and George Sorensen, eds. 1995. "Whose World Order? Uneven Globalization and the End of The Cold War." Boulder, Col.: Westview Press.
- Hopkins, Terence K., et. al. 1996. *The Age of Transition: Trajectory of the World-System, 1945-2025*. London & New Jersey: Zed Books.
- Lindsey, Lawrence B. 1998. "The Real Economic Globalists". *Far Eastern Economic Review*, March 26, p. 32.
- Martin, Hans-Peter, and Herald Schumann. 1998. *The Global Trap: Globalization and the Assault on Prosperity and Democracy*. London & New York: Zed Books Ltd.
- Ruigrok, Winfried, and Rob van Tulder. 1995. *The Logic of International Restructuring*. London & New York: Routledge.
- "Tracking a World of Change". *Business Week*, Asian edition, June 29, 1998: 1.

Krisis, Kerusuhan Massa dan Keseimbangan Sistem Sosial di Indonesia

Doddy S. Singgih

Dari sudut pandang sosiologi, krisis yang dialami Indonesia saat ini sebenarnya telah melanda semua komponen sistem sosial, baik komponen ekonomi, politik, hukum maupun budaya. Persoalan yang menarik untuk dicermati adalah, bagaimana masyarakat Indonesia sebagai sistem sosial harus menjaga keseimbangannya? Dalam konteks masyarakat yang memiliki kemajemukan suku bangsa, kehidupan keagamaan, ras dan antargolongan, analisis persoalan itu sangat menarik dilakukan, karena dua alasan berikut. Pertama, selama perjalanan Orba telah terjadi perubahan struktur dan budaya yang sangat dahsyat. Kedua, bersamaan dengan goncangan krisis yang berkepanjangan yang akhirnya memicu keresahan sosial dan kerusuhan massa di beberapa daerah, masyarakat Indonesia tetap eksis sebagai sistem sosial.

Pendahuluan

HINGGA saat ini, krisis yang melanda masyarakat Indonesia masih berlangsung, meskipun berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk mengatasinya. Dari sudut pandang sosiologi, krisis tersebut sebenarnya telah melanda semua komponen dalam sistem sosial Indonesia, baik komponen ekonomi, politik, hukum maupun budaya. Persoalan penting yang menarik untuk dicermati adalah bagaimana masyarakat Indonesia sebagai sistem sosial harus menjaga keseimbangan dinamisnya?¹

¹Sebagaimana dinyatakan oleh Parsons (1972), keseimbangan merupakan syarat utama dalam sistem sosial agar bisa melaksanakan berbagai fungsinya.

Fungsi-fungsi tersebut adalah: *Pertama*, fungsi adaptasi, yaitu fungsi yang berkaitan dengan upaya sistem dalam memanfaatkan lingkungan alam, so-

Dalam lingkup masyarakat Indonesia yang memiliki kemajemukan suku bangsa, kehidupan keagamaan, ras dan antargolongan, analisis persoalan tersebut sangat menarik dilakukan karena dua alasan berikut ini. *Pertama*, selama perjalanan Orde Baru telah terjadi berbagai perubahan struktur dan budaya yang sangat dahsyat, terutama dari struktur dan budaya agraris ke industri. *Kedua*, bersamaan dengan goncangan krisis yang berkepanjangan -- karena berlangsung sejak Juli 1997 hingga saat ini, dan akhirnya memicu berbagai

sial dan ekonominya. *Kedua*, fungsi pencapaian tujuan, yaitu fungsi yang berkaitan dengan upaya sistem dalam melaksanakan tujuan yang ingin dicapainya. *Ketiga*, fungsi integrasi, yaitu fungsi yang berkaitan dengan upaya sistem untuk menyatukan anggotanya dalam suatu acuan normatif. *Terakhir*, fungsi pemeliharaan pola laten, yaitu fungsi yang berkaitan dengan upaya sistem dalam memelihara pola dasarnya. Lihat pula Hoogvelt (1985).

keresahan sosial dan kerusuhan massa di beberapa daerah -- masyarakat Indonesia tetap eksis sebagai sistem sosial, meskipun banyak pihak mencemaskan adanya disintegrasi nasional.² Tulisan ini akan mencoba menganalisis berbagai persoalan tersebut dari sudut pandang sosiologi.

Masyarakat sebagai Sistem Sosial

Dalam kehidupan bermasyarakat dan bahkan kehidupan akademis sekalipun, orang sering kelihatan latah menggunakan istilah sistem. Namun, penggunaan istilah tersebut terkadang kurang tepat atau menyamaratakan penggunaannya untuk semua kepentingan, terutama yang berkaitan dengan adanya berbagai bagian yang saling berhubungan. Padahal secara teoretis, setidaknya ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam menggunakan istilah sistem. *Pertama*, menggunakan istilah sistem untuk menunjuk suatu kesatuan dari berbagai bagian yang terpisah. *Kedua*, menggunakan istilah sistem untuk menunjuk suatu metode untuk menganalisis suatu persoalan tertentu. Dalam dunia akademis, saat ini penggunaan istilah sistem sebagai metode makin meluas, misalnya telah digunakan juga di dunia teknik industri (lihat, misalnya, Simatupang, 1995).

Dalam kaitannya dengan penggunaan istilah sistem untuk menganalisis masyarakat sebagai sistem sosial, kedua penggunaan istilah tersebut perlu diberi tekanan khu-

sus karena pada dasarnya masyarakat bukanlah merupakan sekumpulan orang saja, atau suatu objek yang bisa dianalisis melalui metode tertentu. Sebagaimana dinyatakan oleh Parsons (1972), masyarakat merupakan sistem sosial karena mencakup,

... a complex interdependencies between parts, components, and processes that involves discernible regulatives of relationship.

Mengikuti teori tersebut, tampak bahwa persoalan saling ketergantungan antarkomponen (baca: interdependensi) menjadi inti persoalan dalam analisis sistem sosial, terutama dari sudut pandang sosiologi. Dalam wacana teoretis maupun empiris, keadaan saling ketergantungan tersebut bisa menyebabkan munculnya kesamaan nilai (atau sebaliknya, justru menyebabkan munculnya konflik nilai) dalam suatu masyarakat.

Dalam analisis sistem sosial -- baik pada sistem masyarakat yang belum, sedang maupun telah berkembang -- persoalan saling ketergantungan antarkomponen sistem tetap menjadi bahan analisis yang sangat menarik. Khususnya pada masyarakat yang memiliki heterogenitas yang kental -- sebagaimana masyarakat Indonesia memiliki kebhinnekaan dalam kesukuan, kehidupan keagamaan, ras dan antargolongan -- analisis sistem sosial tidak hanya menarik, namun juga harus dilakukan. Pertimbangannya adalah: *Pertama*, sebagai sistem sosial, masyarakat Indonesia sebenarnya sangat rentan terhadap persoalan saling ketergantungan antarkomponennya, baik komponen ekonomi, politik, hukum maupun budaya. Merebaknya beberapa kasus keresahan sosial dan kerusuhan massa misalnya, merupakan bukti dari sifat rentan tersebut. *Kedua*, secara teoretis, untuk mengatasi sifat rentan tersebut syogianya digunakan pen-

² Menurut pemikiran Parsons (1972), istilah integrasi menunjuk pada integrasi fungsional, yaitu persoalan yang berhubungan dengan koordinasi dan penyatuan bagian-bagian sistem menjadi suatu keseluruhan yang fungsional.

dekatan sistem sosial, agar proses pengembalian keseimbangan hubungan antarkomponennya bisa berjalan sebagaimana mestinya, alamiah dan tanpa rekayasa.

Pada saat krisis seperti yang terjadi sekarang ini, persoalan saling ketergantungan antarkomponen sistem sosial tampak sangat jelas. Misalnya, adanya keyakinan berbagai pihak bahwa untuk mengatasi krisis tidak hanya perlu dilakukan reformasi ekonomi, namun juga reformasi politik. Kedua komponen tersebut diyakini memiliki saling ketergantungan yang tinggi, sehingga menyebabkan masyarakat Indonesia terpuruk ke dalam ketidakpastian ekonomi. Akibatnya lebih lanjut, berbagai komponen hukum dan budaya pun -- secara mekanistik -- juga ikut mengalami gangguan.³

Celakanya, di saat sistem sosial Indonesia mengalami gangguan tidak ada upaya serius untuk membenahi mekanisme kerjanya. Secara teoretis, ada dua cara yang dipandang sangat efektif untuk mengendalikan mekanisme kerja sistem sosial. *Pertama*, dengan cara melakukan sosialisasi nilai yang telah dikonsensuskan kepada semua anggota dalam sistem sosial. *Kedua*, melakukan kontrol sosial terhadap perilaku anggota sistem sosial. Dalam kehidupan bermasyarakat, keduanya sering diibaratkan "dua sisi dari satu mata uang".

³Misalnya, saat ini makin banyak orang berani melanggar hukum dengan cara menimbun sembako (sembilan barang kebutuhan pokok), atau menjadi spekulan dengan prinsip mencari kesempatan dalam kesempitan, dan merebaknya budaya konsumerisme di kalangan masyarakat lapisan atas, sehingga menyebabkan kelangkaan barang tertentu di pasaran. Merebaknya kenyataan seperti itu menandakan, adanya gangguan dalam sistem sosial kita di mana orang tidak lagi mepedulikan aturan main yang mestinya ditaati bersama.

Perubahan Struktur dan Budaya Masyarakat Indonesia

Perubahan Struktur

Meskipun saat ini telah banyak analisis tentang perubahan struktur dan budaya masyarakat Indonesia -- terutama selama perjalanan Orde Baru -- namun tidak banyak yang menggunakan konsep sosiologi secara tepat. Perubahan struktur adalah perubahan yang terjadi dalam struktur sosial, baik di saat struktur sosial mengalami proses morfogenesis atau morfostasis.⁴ Sebagaimana dijelaskan oleh Merton (1961), struktur sosial merupakan serangkaian hubungan sosial yang terorganisir, di mana anggota masyarakat terlibat secara bervariasi. Oleh karena itu, untuk menjelaskan tentang perubahan struktur sosial, maka yang seharusnya dijelaskan adalah tentang perubahan hubungan sosial yang terorganisir dalam masyarakat. Tanpa menggunakan konsep seperti itu, penjelasan tentang perubahan struktur sosial dalam masyarakat tidak bisa tepat sasaran, terutama jika dilihat dari segi pola, arah maupun dimensi perubahannya.

Sebelum Indonesia memasuki era industrialisasi yang telah diprogramkan pada Pembangunan Jangka Panjang (PJP) II, struktur sosial masyarakat Indonesia masih mencirikan struktur sosial agraris.⁵ Sebab, dalam

⁴Morfogenesis dan morfostasis adalah konsep sosiologi yang dipinjam dari konsep biologi. Pada intinya, konsep tersebut menjelaskan tentang perubahan dalam struktur sosial, baik penambahan maupun pengurangan struktur.

⁵Meskipun saat ini program industrialisasi di Indonesia terpuruk akibat berbagai krisis yang berkepanjangan, tidak berarti bahwa struktur dan budaya negara ini kembali ke sifat agraris.

melakukan hubungan sosial, sebagian besar anggota masyarakat masih menggunakan prinsip hubungan patron-klien, di mana perhitungan untung dan rugi -- baik dilihat secara intrinsik maupun ekstrinsik -- tidak menjadi prioritas utama. Dalam aktivitas ekonomi produktif misalnya, struktur sosial yang agraris tersebut biasanya dimanifestasikan ke dalam perilaku ekonomi yang didasarkan pada ikatan moral yang sangat kental satu sama lain.

Sebagaimana dinyatakan oleh Scott (1976), perilaku ekonomi moral tampak pada diberlakukannya prinsip "kebenaran" yang tidak berdasarkan pada perhitungan rasionalitas ekonomi, melainkan berdasarkan pada pertimbangan keadaan moral masyarakat. Lebih lanjut, menurut Scott, moral merupakan satu-satunya acuan yang dianggap andal untuk memandu perilaku anggota masyarakat dalam melakukan hubungan sosial dengan orang lain. Namun kini, saat struktur ekonomi Indonesia berubah dan diarahkan ke sektor industri, hubungan sosial yang bersifat patron-klien juga telah mengalami perubahan. Hubungan antara dua pihak dalam aktivitas industri misalnya, meskipun dilakukan dengan dalih menjalin hubungan kemitraan, tetap saja memiliki nuansa dominasi dan bahkan dalam beberapa kasus aktual juga bersifat eksploitatif.

Hal tersebut tampak, misalnya, dalam penguasaan akses sumber daya produktif dan distribusi pendapatan yang masih sangat timpang, dan tentu saja lebih menguntungkan pihak bapak angkat. Penelitian yang dilakukan oleh Bachriadi (1995) pada lima kasus hubungan *contract farming* di Indonesia membuktikan secara empiris adanya hubungan yang memiliki nuansa eksploitatif

tersebut. Menurut Bachriadi, model hubungan *contract farming* -- baik dalam bentuk PIR (Perusahaan Inti Rakyat), PIR-Bun (Perkebunan Inti Rakyat), TIR (Tambak Inti Rakyat) maupun TRI (Tebu Rakyat Intensifikasi) -- justru menimbulkan ketergantungan petani dalam bentuk lain. Ketergantungan tersebut muncul karena pihak inti (misalnya, perusahaan perkebunan dan pertambakan) sangat dominan dalam menumbuhkembangkan dan melanjutkan usaha produktifnya, sehingga pihak plasma (misalnya, petani, pekebun dan petambak) makin tidak berdaya dalam menghadapi kekuasaan pihak inti yang tidak terbatas.

Dalam lima kasus model hubungan seperti itu, sebenarnya petani, pekebun dan petambak tidak saja memiliki ketergantungan pada pemilik modal kuat, namun juga pada semua unsur pemerintah sebagai perancang dan pengendali program. Padahal petani bekerja di atas lahan produktifnya sendiri atau lahan yang dikuasainya, yang mestinya sangat memungkinkan petani menjadi tuan di lahannya sendiri. Kasus perubahan struktur di dunia pertanian dalam arti luas itulah yang kemudian oleh para pakar ilmu-ilmu sosial di Indonesia dituduh sebagai salah satu penyebab merebaknya kemiskinan struktural di pedesaan.⁶

Selain di dunia pertanian dalam arti luas, perubahan struktur juga terjadi di dunia industri. Saat ini, hubungan industrial -- dalam arti hubungan antara pengusaha dengan

⁶ Menurut perumusan HIPIS (Himpunan Indonesia untuk Pengembangan Ilmu-ilmu Sosial), kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita oleh sekelompok masyarakat, akibat dari struktur sosial yang tidak bisa ikut-serta menggunakan sumber daya yang sebenarnya tersedia bagi mereka (Alfian, et. al., 1980).

pekerjanya -- tampak makin bersifat rasional dan juga eksploitatif. Merebaknya unjuk rasa pekerja dalam berbagai bentuk misalnya, membuktikan terjadinya perubahan struktur tersebut. Dalam konteks ini, pekerja merasa bahwa berbagai tekanan yang menimpanya sudah tidak bisa ditahan lagi, baik tekanan yang berdimensi sosial, ekonomi maupun politik atau gabungan dari ketiganya.

Tekanan yang berdimensi sosial biasanya berupa hubungan-hubungan sosial antara pengusaha dengan pekerjanya yang tidak harmonis, dan bahkan tidak manusiawi. Tekanan yang berdimensi ekonomi biasanya berupa pembagian penghasilan yang sangat timpang. Dan tekanan yang berdimensi politis biasanya berupa ketidakberdayaan pekerja dalam menghadapi kekuasaan pengusaha. Jika ketiga dimensi tekanan tersebut secara kumulatif menekan pekerja -- cepat atau lambat -- akan menyebabkan kemungkinan munculnya perlawanan pekerja dalam bentuk unjuk rasa dengan segala motif dan modelnya.

Perubahan Budaya

Berbeda dengan perubahan struktur yang menyoroti masalah perubahan hubungan sosial secara spesifik, perubahan budaya menyoroti masalah perubahan nilai sosial. Dari sudut pandang sosiologi, budaya merupakan suatu nilai (baca: tolok ukur tentang sesuatu yang dianggap baik atau buruk dan sesuatu yang dianggap benar atau salah) yang menjadi acuan bagi sebagian besar anggota masyarakat. Dengan acuan budaya, diharapkan bahwa dalam kehidupan bermasyarakat bisa tercipta tata tertib sosial. Dalam dunia pertanian -- terutama sebelum Indonesia memasuki dunia industri dalam PJP II -- sebagian

besar masyarakat Indonesia masih bangga menyebut negaranya sebagai negara agraris.

Konsekuensi sebutan sebagai negara agraris bisa bermacam-macam. Diantaranya adalah: *Pertama*, sebagian besar penduduk mempunyai mata pencaharian di sektor agraris. *Kedua*, pendapatan nasional lebih banyak didukung oleh sektor agraris. *Ketiga*, struktur sosial masyarakat masih mencirikan struktur agraris. *Terakhir*, budaya masyarakat masih mencirikan budaya agraris. Namun, kebanggaan menyebut sebagai negara agraris seakan luntur, dan berganti dengan kebanggaan menyebut sebagai negara industri baru. Makin maraknya pembangunan dan/atau pengembangan beberapa kawasan industri (zona industri) dan sangat besarnya dukungan sektor industri dalam menyumbang pertumbuhan ekonomi nasional merupakan pelengkap kebanggaan guna menyebut Indonesia sebagai negara industri baru.

Akibatnya lebih lanjut, budaya masyarakat Indonesia pun makin berubah menjadi budaya industri. Menurut Rogers (1969), ciri-ciri budaya masyarakat agraris bisa dilihat dalam masyarakat pedesaan, di mana sebagian besar anggota masyarakatnya masih mengembangkan subkultur petani. Ada sepuluh ciri yang dirumuskan Rogers mengenai budaya masyarakat agraris: (a) ada rasa ketidakpercayaan yang timbal-balik di kalangan petani dalam hubungannya dengan orang lain; (b) ada pandangan yang sempit di kalangan petani, sehingga hal-hal yang baik atau kesempatan untuk maju selalu dipandang terbatas; (c) ada ketergantungan dan sekaligus perasaan curiga di kalangan petani terhadap otoritas pemerintah; (d) ada keceratan dalam kehidupan keluarga; (e) ada kelambanan dalam menerima inovasi;

(f) ada keengganan untuk merencanakan masa depan yang lebih baik, terutama yang berkaitan dengan upaya untuk mengubah nasib atas kemauannya sendiri; (g) memiliki aspirasi yang terbatas; (h) memiliki sifat tidak bisa mengekang diri, terutama dalam mengorbankan kenikmatan sekarang demi mencapai kenikmatan yang lebih besar di masa datang; (i) memiliki pandangan yang terbatas tentang dunia luar; dan (j) memiliki kemampuan yang rendah dalam mengandaikan peran orang lain.

Meskipun dalam mekanisme kerja sistem sosial, komponen budaya berada sebagai *the inner subsystem*, namun komponen tersebut juga bisa mengalami perubahan. Dengan menggunakan metode yang andal, berbagai perubahan budaya bisa diketahui, dianalisis dan bahkan diprediksi. Dalam metode sosiologi, pengukuran perubahan budaya bisa dilakukan dengan melihat tipe masyarakatnya. Misalnya, mengidentifikasi seberapa jauh terjadi perubahan ketaatan pada tradisi dan nilai sosial, atau perilaku lain yang bersifat normatif.⁷ Merebaknya budaya kekerasan sebenarnya bisa dilihat dari seberapa jauh nilai-nilai kekerasan (misalnya, kebringasan, holiganisme, amuk massa, sadistis, atau perilaku kekerasan lainnya), tengah dan/atau telah menjadi acuan bagi sebagian besar anggota masyarakat dalam berperilaku sosial, baik yang dilakukan secara temporer maupun permanen.

Dalam kenyataan di lapangan, berbagai perubahan budaya bisa diidentifikasi secara baik, asalkan kita memiliki kejernihan dalam pemikiran teoretis dan ketajaman pengalam-

an di lapangan. Kedua hal tersebut sangat diperlukan karena pada umumnya dalam perubahan budaya hanya kulit luarnya saja yang mudah terlihat, sementara inti dari budaya tersebut dalam beberapa hal sulit terlihat meskipun sebenarnya inti budaya juga bisa mengalami perubahan. Oleh karena itu menurut Ponsioen (1969), untuk melihat perubahan budaya tidak bisa dilepaskan dari perubahan struktur sosial, di mana keduanya merupakan dua unsur dasar dari terjadinya perubahan sosial.

Menurut Ponsioen, diperlukan skema analisis sebagai berikut. *Pertama*, memperhatikan terjadinya perubahan dalam hubungan produksi. *Kedua*, memperhatikan dampak sosial primer dari proses perubahan hubungan produksi, misalnya meningkatnya urbanisasi, mobilitas horisontal dan vertikal, perubahan kelas sosial, dan perkembangan masyarakat secara umum. *Ketiga*, memperhatikan dampak sosial sekunder dari kedua proses tersebut, misalnya perubahan dalam kehidupan keluarga atau kelembagaan lainnya.

Namun yang harus disadari sejak awal adalah bahwa antara struktur sosial dan budaya hanya bisa dibedakan, namun sulit dipisahkan. Dalam kehidupan bermasyarakat, keduanya menjadi instrumen yang sama-sama mampu membuat keseimbangan atau sebaliknya membuat ketidakseimbangan suatu sistem sosial. Dengan kata lain, untuk membenahi keseimbangan sistem sosial harus terlebih dulu membenahi struktur sosial dan budayanya.

Keseimbangan Dinamis dalam Sistem Sosial di Indonesia

Disadari atau tidak, berbagai perubahan struktur dan budaya masyarakat Indonesia

⁷Dalam teori sosiologi, acuan teori untuk perubahan budaya bisa dilihat dalam teori Max Weber tentang tipologi masyarakat tradisional dan rasional.

sebenarnya merupakan proses yang wajar terjadi. Artinya, dalam kehidupan bermasyarakat tidak akan pernah terjadi kemandegan struktural maupun budaya, karena masyarakat selalu bergerak secara evolusioner. Menurut Hoogvelt (1985), gerak evolusioner masyarakat bisa disebabkan oleh tiga kemungkinan. *Pertama*, adanya proses pertumbuhan dan/atau perubahan organisasi sosial dan budaya. *Kedua*, adanya interaksi antarsistem sosial. *Ketiga*, adanya upaya perencanaan yang terarah dan terpadu untuk membangun masyarakat.

Namun apa pun kemungkinan yang menyebabkan perubahan dalam masyarakat, adanya hubungan keseimbangan yang dinamis antarkomponen sistem sosial harus tetap dijaga. Adanya hubungan keseimbangan dinamis itulah yang menyebabkan sistem sosial bisa tetap bertahan, terutama dalam menjalankan berbagai fungsi utamanya. Seiring dengan berlangsungnya krisis pada saat ini, barangkali kita lupa bahwa persoalan hubungan keseimbangan dinamis dalam sistem sosial merupakan syarat yang mutlak diperlukan. Hubungan keseimbangan dinamis akan terjadi dengan sendirinya jika masing-masing komponen sistem sosial saling berhubungan secara fungsional; bukan sebaliknya, di mana masing-masing komponen berjalan sendiri-sendiri, dan seakan-akan terlepas tidak memiliki saling ketergantungan dengan komponen lainnya.

Dalam hal ini, jika ada komponen sistem sosial yang mengalami gangguan, harus diupayakan secepatnya agar gangguan tersebut tidak menjalar ke komponen lainnya.⁸

Krisis yang dialami masyarakat Indonesia saat ini misalnya, pada awalnya merupakan krisis moneter yang pada gilirannya mengganggu roda perekonomian nasional. Dalam pemikiran sistem sosial, mestinya krisis tersebut dilokalisir agar tidak menjalar dan mengganggu berbagai fungsi komponen lainnya. Misalnya, mengganggu komponen politik yang menjalankan fungsi pencapaian tujuan, mengganggu komponen hukum yang menjalankan fungsi integrasi, dan mengganggu komponen budaya yang menjalankan fungsi pemeliharaan pola laten.

Adanya kenyataan itulah yang menyebabkan semua orang Indonesia di semua kelompok, lapisan dan golongan sosial menjadi resah, stres dan panik berkepanjangan. Akibatnya mekanisme kerja sistem sosial -- yang biasanya diteorikan sebagai mekanisme konversi masukan dan keluaran -- mengalami kedodoran.⁹ Mengikuti analisis konversi masukan dan keluaran sebagaimana dinyatakan oleh Buckley (1967), bisa dijelaskan mengapa proses penanganan krisis di Indonesia terkesan lamban dan memakan waktu lama.

Lebih jauh, bisa juga dipersoalkan mengapa di saat berbagai krisis merebak, harga sembako sering mengalami fluktuasi har-

fungsi suatu komponen sistem sosial. Lihat Merton (1961).

⁹Berbagai sumber daya masukan (misalnya, energi biotik dan abiotik, teknologi dan informasi), tidak banyak menghasilkan keluaran dalam berbagai bentuk (misalnya, sarana nutritif, sarana protektif dan sarana prokreatif). Dalam analisis sistem sosial, keluaran yang berupa sarana nutritif biasanya adalah bahan pangan atau bahan lain yang bisa menimbulkan energi; keluaran yang berupa sarana protektif biasanya adalah sandang, perumahan dan kebutuhan keamanan fisik lainnya; dan sarana prokreatif biasanya berupa berbagai kemungkinan individu agar bisa eksis, dan meneruskan kehidupan generasinya. Lihat Buckley (1967).

⁸Dari sudut pandang sosiologi, gangguan dalam sistem sosial bisa berupa disfungsi dan/atau tidak ber-

ga yang tidak menentu, atau mengapa harga sembako naik di saat terjadi kerusuhan massa? Pada tingkatan sistem sosial, persoalan tersebut muncul karena apa pun sumber daya masukan yang ada dalam sistem sosial tidak bisa dikonversi secara maksimal hingga menghasilkan keluaran yang diharapkan. Dengan kata lain, sangat diperlukan terciptanya keseimbangan sistem sosial.

Dalam hal ini, barangkali kita bisa belajar dari masyarakat Jepang, terutama di saat sistem sosial Jepang mengalami perubahan dari sistem sosial agraris ke industri. Menurut hasil penelitian Bellah (1992), ada sesuatu yang bisa menjaga keseimbangan sistem sosial Jepang, di saat sistem tersebut mengalami perubahan. Sesuatu tersebut adalah akar budaya masyarakat Jepang, yang salah satunya berupa nilai universalisme etis. Salah satu manifestasi dari nilai universalisme etis adalah adanya ikatan yang erat dalam kelompok sehingga menuntut adanya kesetiaan dan penutupan diri dari simpati orang di luar kelompok. Dalam konteks itulah, struktur sosial Jepang terbentuk, yaitu struktur sosial yang memadukan kesetiaan kelompok di satu sisi, dan pencapaian tujuan individu serta kolektif di sisi lain. Sebagaimana dijelaskan oleh Bellah, struktur sosial seperti itu -- yang sangat dibutuhkan dalam masyarakat modern -- telah dipersiapkan pembentukannya sejak zaman Tokugawa (1600-1868).

Namun sayangnya, dalam sistem sosial Indonesia struktur sosial sebagaimana disyaratkan pembentukannya dalam masyarakat modern justru belum terbentuk atau kalau pun telah terbentuk tampak sangat kaku. Hadirnya beberapa konglomerat yang bisa mendominasi perekonomian nasional pada masa

Orde Baru misalnya, adalah karena mereka telah mengembangkan jaringan struktur sosial tersendiri. Di saat Orde Baru runtuh, jaringan struktur sosial tersebut tercerai-berai dan tidak lagi memiliki saling ketergantungan. Di sinilah persoalannya, karena saat sistem sosial Indonesia mengalami berbagai krisis yang berkepanjangan, semestinya semua komponen sistem sosial diarahkan untuk menjaga keseimbangannya. Fungsi masing-masing komponen mestinya bisa saling mendukung fungsi komponen lainnya, karena secara esensial adanya ketergantungan antar-komponen itulah yang menyebabkan suatu sistem sosial mampu bertahan. Sebagaimana dijelaskan dalam teori sistem sosial, meskipun dalam perkembangan lebih lanjut semua komponen sistem sosial mengalami diferensiasi struktural, sistem sosial tersebut harus tetap memiliki kemampuan integratif yang tinggi.

Kesimpulan

Seiring dengan berlangsungnya krisis yang berkepanjangan dalam masyarakat Indonesia, sebenarnya bukan hanya komponen ekonomi yang mengalami gangguan, melainkan juga semua komponen dalam sistem sosial Indonesia, baik komponen politik, hukum maupun budaya. Hal ini karena, dalam mekanisme kerjanya, semua komponen tersebut memiliki saling ketergantungan yang sangat tinggi antara satu komponen dengan komponen lainnya.

Bersamaan dengan terjadinya krisis tersebut, telah pula terjadi perubahan struktur dan budaya yang sangat dahsyat dalam masyarakat, dan perubahan tersebut menuntut dicermati secara lebih konsepsional. Perubahan struktur tampak, misalnya, dari peru-

bahan hubungan-hubungan sosial di semua sektor kehidupan, sejak dari sektor agraris di pedesaan hingga sektor industri di perkotaan. Sementara itu, perubahan kultural tampak, misalnya, dari makin digunakannya acuan nilai selain nilai-nilai masyarakat agraris, meskipun sebenarnya nilai-nilai dasar masyarakat kita masih bersifat agraris.

Dalam kaitan tersebut di atas, sangat diperlukan kemampuan integratif dari semua anggota sistem sosial di Indonesia. Sebab, mereka adalah pelaku utama dalam menjalankan mekanisme kerja sistem sosial, yakni terutama untuk menciptakan keseimbangan yang dinamis.

KEPUSTAKAAN

- Alfian et. all. 1980. *Kemiskinan Struktural: Suatu Bunga Rampai*. Jakarta: YIIS dan HIPIS.
- Bachriadi, Dianto. 1992. *Ketergantungan Petani dan Penetrasi Kapital*. Bandung: Yayasan Akatiga.
- Bellah, Robert N. 1992. *Religi Tokugawa: Akar-Akar Budaya Jepang*. Jakarta: PT Gramedia.
- Buckley, Walter. 1972. *Sociology and The Modern System Theory*. New York: Prentice Hall.
- Hoovelt, Ankie M.M. 1985. *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*. Jakarta: PT Rajawali.
- Merton, Robert K. 1961. *Social Theory and Social Structure*. Revised and Enlarged Edition. Illinois: The Free Press, Glencoe.
- Parsons, Talcott. 1972. "Social System", dalam David L. Sills (ed), *International Encyclopedia of Social Sciences*. New York: MacMillan & The Free Press.
- Rogers, Everett M. 1969. *Modernization Among Peasants: The Impact of Communication*. New York: Holt, Rinehart & Winston, Inc.
- Scott, James C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in South East Asia*. New Haven: Yale University Press.

Redistribusi dan Pelestarian Manfaat Sumber Daya Hutan

Hambatan Struktural dan Masalah Implementasi Paket IMF

Hariadi Kartodihardjo

Dalam era reformasi saat ini, program redistribusi manfaat sumber daya hutan menjadi program utama pemerintah untuk mewujudkan keadilan ekonomi. Paket IMF dapat membuka peluang perbaikan kebijakan pengelolaan hutan antara lain melalui perubahan dari transaksi pemberian hak yang selama ini diberikan pemerintah secara administratif melalui pemberian hak pengusahaan hutan, menjadi transaksi hak dengan mekanisme pasar melalui lelang dan terbukanya peluang untuk melakukan pengalihan hak yang sudah ada. Namun demikian paket IMF diperkirakan tidak efektif dalam memperbaiki kinerja pengelolaan hutan jika tidak disertai dengan upaya untuk memperbaiki masalah institusi dan ekonomi-politik yang menjadi hambatan utama upaya pelestarian manfaat sumber daya hutan.

Hambatan Struktural

KETIMPANGAN distribusi manfaat ekonomi pengelolaan hutan secara nasional dapat dilihat dari struktur perolehan hak pengusahaan hutan (HPH). Saat ini terdapat 34 grup perusahaan pemegang HPH dengan jumlah areal kerja seluas sekitar 25 juta ha (DepHutBun, 1998). Berdasarkan data *grouping* pemegang HPH dan industri pengolahan kayu ditunjukkan bahwa secara nasional 22 persen dari pemilik HPH memegang seluas 62 persen dari jumlah hutan produksi dan mempunyai industri perkayuan dengan kapasitas sebesar 58 persen dari total kapasitas izin industri perkayuan nasional. Konsentrasi pemilikan HPH dan industri perkayuan tidak mendukung distribusi pendapatan dan kesempatan berusaha secara adil.

Pemberian HPH nyata-nyata dimanfaatkan pemerintah masa lalu untuk kepentingan perolehan dana perorangan dan kelompok-kelompok tertentu yang memiliki kekuasaan dan yang sangat dekat dengan kekuasaan. Keadaan tersebut sampai kini menimbulkan tingginya potensi *conflict of interest* dalam pengambilan keputusan pelaksanaan pengelolaan hutan (Ascher, 1993; Dauvergne, 1994; King, 1996; Ross, 1996). Dengan demikian, upaya untuk meningkatkan efisiensi tidak cukup dipecahkan melalui mekanisme pasar dengan instrumen harga dan pajak seperti yang dilakukan IMF. Ciri mekanisme pasar bersaing yang dapat memberikan kesamaan informasi serta kebebasan masuk dan keluar, dapat dihalangi oleh praktek-praktek kolusi dengan dasar kekuasaan dan kedekatan ataupun tekanan terhadap para pengambil keputusan.

Struktur kepemilikan HPH juga menyebabkan mudah diabaikannya segala bentuk peraturan pemerintah serta tidak mudahnya masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan untuk mendapatkan akses dan manfaat ekonomi hutan. Di samping itu, kondisi tersebut juga menyebabkan lamanya periode *status quo*, karena penyelenggaraan sistem pengusahaan hutan yang tertutup,¹ sehingga antara pengatur dan yang diatur sama-sama mendapat untung melalui perilaku pencari *rente* dan *free rider*² (Kartodihardjo, 1998).

Stagnasi Kebijakan

Kebijakan pengusahaan hutan yang menganggap bahwa kayu di hutan tetap sebagai aset negara telah menyebabkan hutan produksi menjadi aset cuma-cuma bagi para pelaku pengusahaan hutan. Para pengelola hutan tidak peduli terhadap kerusakan hutan karena memang hutan yang rusak tidak merugikan mereka. Kayu di hutan tidak pernah masuk sebagai *fixed asset* dalam pembukuan siapa pun, sehingga siapa pun tidak peduli atas kerusakan sumber daya hutan.

¹ *Status quo* institusi pengusahaan hutan alam produksi selama kurang lebih 30 tahun memberikan indikasi bahwa selama periode tersebut kerusakan hutan dapat "dikompensasi" oleh keuntungan pemegang HPH dan perilaku pencari *rente* pengambil keputusan yang timbul dari lemahnya institusi. Pembentukan adanya kompensasi tersebut diakibatkan karena visi pengusahaan hutan dibangun di atas suatu pengertian bahwa hutan berada di bawah penguasaan pemerintah dan pemegang HPH. Proses kalkulasi pengambilan keputusan pengusahaan hutan kurang atau bahkan tidak mengikutsertakan kepentingan masyarakat luas.

² *Free rider* adalah individu atau kelompok masyarakat yang ikut serta memanfaatkan suatu barang dan/atau jasa tetapi tidak ikut serta menanggung biaya pengadaan barang dan/atau jasa tersebut.

Kerangka kebijakan demikian telah diyakini membawa semua pihak sebagai *free rider* (Kartodihardjo, 1998).

Saat ini seluruh aktivitas pengusahaan hutan diatur dan diawasi oleh pemerintah, sehingga melahirkan banyak peraturan pemerintah untuk menetapkan hal-hal teknis pelaksanaan manajemen hutan.³ Transaksi administratif demikian itu terbukti mengancam eksistensi hutan, karena untuk mendukung proses administrasi dan interaksi antar-pelaku pengusahaan hutan perlu biaya transaksi tinggi yang dibebankan pada eksistensi hutan. Pertanyaannya adalah, mengapa pemerintah masih saja mengatur aspek-aspek teknis manajemen hutan, setelah profesi kehutanan berkembang? Sebagai perbandingan, perlukah instansi kesehatan membuat petunjuk pelaksanaan (juklak) bagi dokter untuk menyuntik pasiennya? Perlukah instansi perindustrian membuat juklak bagi perajin sepatu untuk membuat sepatu?

Hutan bagi negara tentunya harus diartikan secara lengkap sebagai ruang, sumber daya alam, modal, faktor produksi, serta pengertian lainnya yang menyangkut *public* maupun *private goods*. Sedangkan bagi suatu unit usaha komersial, hutan pasti lebih diartikan sebagai faktor produksi dan

³ Selama periode 1989-1995 terdapat penambahan dan/atau penggantian peraturan di bidang pengusahaan hutan sebanyak 132 peraturan. Sumber: (1) Hasil evaluasi peraturan pengusahaan hutan tahun 1989-1995 oleh Ditjen Pengesahan Hutan, DepHut; (2) Kumpulan Peraturan Pengusahaan Hutan sampai dengan 1995, Buku I dan Buku II; (3) Peraturan Perundangan Bidang Pengusahaan Hutan, DepHut Tahun 1989 sampai dengan 1996. Peraturan tersebut belum termasuk 16 buah surat edaran yang dikeluarkan oleh Kanwil Kehutanan, Dinas Kehutanan sebanyak tiga buah surat edaran dan Litbang Kehutanan sebanyak satu buah surat edaran, seperti yang telah diidentifikasi oleh Bennet (1997).

modal (*fixed asset*), meskipun pengertian hutan lainnya dipertimbangkan dalam kebijakan perusahaannya. Dengan demikian, apabila kayu di hutan bukan sebagai aset perusahaan, maka kualitas hutan dan kuantitas *growing stock* kayu di hutan tidak akan masuk dalam kalkulasi yang menentukan baik buruknya kesehatan finansial perusahaan.

Implementasi kebijakan untuk memasukkan nilai hutan sebagai aset akan mendukung perhitungan sumber daya hutan yang lebih luas yang berupa *forest resources accounting* yang selama ini tidak pernah dilakukan, baik dalam pengelolaan hutan di luar Jawa maupun di Jawa. Pelaksanaan inventarisasi hutan yang selama ini dilakukan hanya untuk keperluan penebangan kayu dan rehabilitasi hutan pada tahun berjalan, sedangkan *growing stock* kayu di hutan tidak pernah diketahui statusnya.

Meskipun sejak akhir tahun 1980-an implementasi kebijakan ini telah dibahas, namun sampai saat ini tidak pernah dilaksanakan. Sebab jika dilaksanakan akan ada peningkatan risiko usaha kehutanan, terutama bagi perusahaan hutan alam. Dalam kondisi demikian semua pengusaha akan rugi jika kayu di hutannya hilang atau rusak oleh berbagai sebab. Di samping itu, adanya *forest resources accounting* akan memperjelas kinerja lembaga pemerintah, seperti BUMN kehutanan, yang secara langsung mengelola hutan. Maksudnya, kinerja lembaga tersebut akan dikaitkan dengan status kayu di hutan, apakah utuh sebagaimana yang seharusnya atau berkurang jumlahnya, tidak seperti yang ditetapkan oleh Departemen Keuangan selama ini. Departemen Keuangan menetapkan kinerja BUMN Kehutanan hanya dititikberatkan pada kesehatan

keuangannya. Dengan demikian yang terjadi adalah, perusahaan sehat secara finansial, tetapi hutannya rusak.

Kerangka pemikiran yang memasukkan kayu di hutan sebagai aset perusahaan tidak pernah menganggap aset tersebut diterima pengusaha secara cuma-cuma. Aset tersebut harus dibayar oleh penerima hak, apakah secara langsung ataupun berupa dana jaminan kinerja (*performance bond*). Implikasi atas pembayaran nilai aset tentunya akan menurunkan tingkat kelayakan finansial perusahaan. Oleh karena itu kelayakan finansial ini harus diperbaiki, antara lain dengan meningkatkan harga kayu bulat melalui kebebasan menjual kayu bulat baik untuk pasar dalam negeri maupun ekspor.⁴ Dengan demikian ekspor kayu bulat menjadi paket kebijakan yang tidak terpisahkan dengan kebijakan untuk mengupayakan pelestarian hutan, bukan semata-mata memenuhi paket IMF. Atau sebaliknya, jika mengeksport kayu bulat hanya memenuhi paket IMF, tanpa diikuti oleh kebijakan menilai hutan sebagai aset, maka kayu di hutan cenderung akan dieksploitasi secara cepat.

Jika profesi kehutanan diakui, seharusnya pemerintah merumuskan kebijakan pengelolaan hutan sedemikian rupa, sehingga profesi kehutanan mendapat kesempatan untuk berinovasi dan berkreasi menentukan teknik-teknik manajemen hutan sesuai dengan tipe hutan dan watak sumber daya hu-

⁴Perhitungan pada tahun 1996 menunjukkan bahwa jika nilai aset yang harus dibayar di muka oleh pemegang HPH ditetapkan berdasarkan rata-rata tarif Iuran Hasil Hutan (IHH), hasil analisis finansial menunjukkan bahwa usaha tersebut sudah tidak layak secara finansial. Jika harga kayu bulat setinggi harga internasional, nilai IRR perusahaan hutan sebesar antara 35,34 persen sampai 53,26 persen jika variabel lainnya tetap.

tan yang dihadapi. Tugas pokok pemerintah seharusnya dibatasi hanya sebagai pengatur alokasi manfaat hutan kepada masyarakat secara adil dan pengatur usaha kehutanan secara efisien.

Struktur ekonomi politik kehutanan telah menekan para pengambil keputusan ke arah pengelolaan hutan alam sebagai ajang bisnis semata.⁵ Kelemahan kebijakan pengelolaan hutan alam produksi, seperti diuraikan di atas, tidak menjadi perhatian, sehingga selama hampir 30 tahun kebijakan tersebut berjalan tidak pernah mengalami perubahan secara fundamental. Meskipun implikasi kebijakan tersebut telah nyata-nyata merusak hutan dan menutup manfaat ekonomi bagi masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan.

Hambatan Implementasi Paket IMF

Paket IMF (lihat Tabel 1) menawarkan solusi terhadap masalah pengelolaan hutan. IMF menggunakan kerangka pemikiran bahwa masalah pokok dalam pengelolaan hutan terletak pada rendahnya efisiensi pemanfaatan hutan akibat *under price* hasil hutan dan rendahnya kepastian usaha. Rekomendasi IMF pada dasarnya serupa dengan rekomendasi studi-studi awal tahun 1990-an yang telah dilakukan oleh para peneliti ekonomi kehutanan dari berbagai perguruan tinggi, lembaga penelitian, LSM, Bank Dunia, dan Bank Pembangunan Asia (ADB). Institusi pasar digunakan untuk memecahkan masalah melalui perubahan sistem perpajakan, pungutan, pemberian dan pengalihan hak pengelolaan hutan melalui lelang,

serta dibukanya pasar ekspor kayu bulat dan kayu gergajian yang selama ini dibebani pajak ekspor sangat tinggi. Pemerintah telah menjabarkan paket IMF tersebut berupa keputusan menteri dan peraturan pemerintah, seperti disajikan dalam Tabel 2.

Salah satu bentuk perubahan penting yang perlu dilakukan, untuk menjalankan paket IMF tersebut, adalah adanya keterbukaan untuk memberi nilai sumber daya dan potensi hutan, serta kekayaan alam hutan.⁶ Nilai sumber daya tersebut digunakan sebagai dasar-dasar penentuan jumlah pajak, pungutan, maupun pengalihan hak yang dilakukan melalui mekanisme pasar. Saat ini pemerintah belum siap untuk melakukan penilaian tersebut, karena keberadaan sumber daya dan potensi hutan sampai saat ini belum diketahui secara pasti. Organisasi Departemen Kehutanan dan Perkebunan saat ini, baik di pusat maupun di daerah, belum mampu melakukan penilaian sumber daya hutan secara tepat.

Di pihak lain, dalam suasana ekonomi politik yang diwarnai maraknya gerakan reformasi saat ini, masyarakat menuntut redistribusi manfaat sumber daya hutan, dengan tu-

⁵Data pada tahun 1996/1997 menunjukkan bahwa HPH yang baik kinerjanya hanya 6 persen.

⁶Status sumber daya hutan diklasifikasikan ke dalam tiga strata yaitu sumber daya, potensi dan kekayaan alam dalam hutan. Dinamakan sumber daya hutan apabila telah diketahui manfaatnya, terdapat pasar atau pengguna produk/jasa dimaksud dan telah tersedia teknologi pemanfaatannya. Sedangkan apabila manfaat diketahui dan pasarnya tersedia, maka sumber daya hutan dimaksud dikelompokkan sebagai potensi hutan. Selanjutnya jika baru manfaatnya saja yang diketahui maka sumber daya hutan tersebut dikelompokkan sebagai kekayaan alam. Penilaian terhadap sumber daya hutan yang berupa barang dan jasa, dilakukan dengan memberikan penghargaan terhadap nilai kegunaan (*utility value*), nilai kegunaan yang kini belum diketahui (*option value*), dan nilai keberadaan (*existence value*).

Tabel 1

GARIS BESAR ARAH KEBIJAKAN PAKET IMF, IMPLEMENTASI DAN IMPLIKASINYA

Paket RI-IMF	Arah Kebijakan	Implementasi	Implikasi
Perpanjangan waktu konsesi (no. 50)	Memberikan insentif bagi pengamanan investasi jangka panjang	<div>1. Waktu konsesi sebagai insentif tergantung dari rotasi tebang</div> <div>2. Rotasi tebang ditentukan oleh sistem silvikultur yang sesuai dengan kondisi setempat</div> <div>3. Perpanjangan waktu tidak sama untuk kondisi wilayah yang berbeda</div>	<div>Diperlukan Perubahan Sistem Pengusahaan Hutan:</div> <div>1. Penentuan nilai sumber daya hutan</div> <div>2. Mekanisme alokasi hak pengusahaan hutan</div> <div>3. Penguatan hak-hak properti</div> <div>4. Perumusan kriteria dan indikator kinerja</div> <div>5. Rumusan penetapan "harga" aset</div> <div>6. Bentuk kelembagaan</div>
Mekanisme pemberian hak pengusahaan hutan dengan lelang (no. 50)	Meningkatkan pendapatan negara dan transparansi alokasi pemanfaatan sumber daya hutan	<div>4. Perlu rumusan jenis aset yang diperhitungkan</div> <div>5. Perlu rumusan cara penilaian setiap jenis aset</div> <div>6. Bentuk kelembagaan yang mengatur</div>	
Kebebasan jual-beli hak (<i>transferability</i>) (no. 50)	Memberikan iklim penting-nya mempertahankan dan meningkatkan nilai aset pengusahaan hutan	<div>7. Perlu rumusan jenis aset yang diperhitungkan</div> <div>8. Perlu rumusan cara penilaian setiap jenis aset</div> <div>9. Bentuk kelembagaan</div>	
Obligasi kinerja (<i>performance bond</i>) (no. 50)	Menginternalisasikan "biaya" lingkungan dan sosial akibat praktek pengusahaan hutan	<div>10. Penetapan kriteria dan indikator kinerja</div> <div>11. Penetapan biaya dan mekanisme pembayaran dan penarikannya</div> <div>12. Bentuk kelembagaan</div>	
Pajak lahan dan bangunan naik 40 persen (<i>land & building tax</i>) (no. 10)	Meningkatkan pendapatan pemerintah dan disinsentif bagi praktek menelantarkan lahan	Dapat dipadukan dengan Iuran Hak Pengusahaan Hutan	<div>Dua instrumen kebijakan ini dapat berpengaruh terhadap luas maksimal unit manajemen hak pengusahaan hutan dan efisiensi pemanfaatan sumber daya hutan</div>
Pajak sewa sumber daya (<i>resources rent tax</i>) (no. 37)	Meningkatkan pendapatan pemerintah dan disinsentif bagi praktek <i>over cutting</i>	<div>1. Dikaitkan dengan Iuran Hasil Hutan</div> <div>2. Penetapan besarnya</div> <div>3. Bentuk kelembagaan</div>	
Penghapusan pengaturan pemasaran (no. 40)	Meningkatkan efisiensi pemasaran	Merumuskan kebijakan pemerintah untuk meningkatkan efisiensi pemasaran produk hasil hutan	<div>Peningkatan harga kayu bulat dapat mematikan pabrik perkayuan yang tidak efisien. Jika adaptasi teknologi tidak cepat terjadi, industri perkayuan dapat dikuasai para pemodal asing</div>
Pengurangan pajak ekspor kayu bulat s/d 10 persen (no. 37, 38)	Mengalokasikan sumber daya kayu bulat untuk dapat dimanfaatkan secara efisien	Merumuskan kebijakan pemerintah untuk mengalokasikan kayu ke dalam negeri secara efisien	

Paket RI-IMF	Arah Kebijakan	Implementasi	Implikasi
Pengurangan pajak ekspor kayu gergajian dan rotan sampai 10 persen (no. 37)	Meningkatkan nilai tambah kayu gergajian dan rotan	Merumuskan kebijakan agar pengembangan industri penggergajian dan rotan tetap dapat dinikmati usaha menengah dan kecil	Jika tidak mendapat perlindungan, pemodal menengah dan kecil akan digantikan atau dikuasai oleh pemodal besar dan para pemodal asing
Kebebasan investasi asing di bidang perakayuan (no. 39)	Menjalankan prinsip perdagangan bebas; <i>non discriminatory</i>	Merumuskan kebijakan agar investor domestik tetap berperan dalam pengembangan industri perakayuan	
Penghapusan retribusi (no. 42)	Meningkatkan efisiensi tata niaga produk hasil hutan	Kebijakan alokasi nilai tambah hasil hutan sebagai pendapatan asli daerah (PAD)	Diharapkan pemerintah daerah mendapat sumber pendanaan baru
Dana Reboisasi dimasukkan dalam APBN (no. 12)	Memastikan penggunaan DR untuk upaya-upaya rehabilitasi hutan dan lahan kritis	Kebijakan alokasi DR sebagai dana daerah untuk penyelenggaraan rehabilitasi hutan dan lahan kritis	

Catatan: Arah Kebijakan, Implementasi dan Implikasi paket IMF adalah hasil penjabaran penulis.

Tabel 2

BEBERAPA SK MENTERI DAN PERATURAN PEMERINTAH YANG BERKAITAN LANGSUNG DENGAN PENJABARAN PAKET IMF

1. SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 26/MPP/Kep/1/1998 tentang Pencabutan Tata Niaga Ekspor Kayu Lapis.
2. SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 27/MPP/Kep/1/1998 tentang Penghapusan Kelompok Pemasaran Bersama Kayu Lapis.
3. SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 28/MPP/Kep/1/1998 tentang Ketentuan Ekspor Kayu Lapis.
4. SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 29/MPP/Kep/1/1998 tentang Pencabutan Jatah Ekspor Kayu Lapis.
5. SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 30/MPP/Kep/1/1998 tentang Pencabutan Tata Niaga Kayu Gergajian dan Kayu Olahan.
6. SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 31/MPP/Kep/1/1998 tentang Pencabutan Kelompok Pemasaran Bersama Kayu Gergajian dan Kayu Olahan.
7. SK Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 32/MPP/Kep/1/1998 tentang Ketentuan Ekspor Kayu Gergajian dan Kayu Olahan.
8. Keputusan Menteri Keuangan RI No. 24/KMK.01/1998 tentang Penetapan Besarnya Tarif dan Tata Cara Pembayaran Serta Penyetoran Pajak Ekspor Atas Beberapa Komoditas Tertentu.
9. Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1998 tentang Provisi Sumber Daya Hutan.
10. Keputusan Presiden No. 67 Tahun 1998 tentang Perubahan Keppres No. 30 Tahun 1990 tentang Pengenaan, Pemungutan, dan Pembagian Iuran Hasil Hutan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Keppres No. 41 Tahun 1993.
11. Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 728/Kpts-II/1998 tentang Luas Maksimum Pengusahaan Hutan dan Pelepasan Kawasan Hutan Untuk Budidaya Perkebunan.
12. Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 731/Kpts-II/1998 tentang Tata Cara Pelelangan Hak Pengusahaan Hutan.
13. Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 732/Kpts-II/1998 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembaharuan Hak Pengusahaan Hutan.

juan memberi peluang seluas-luasnya bagi rakyat untuk mendapat manfaat ekonomi dari sumber daya hutan. Dari kepentingan ini jelas bahwa peran keputusan politik lebih menonjol daripada peran mekanisme pasar sebagai instrumen untuk melakukan redistribusi yang dimaksud. Pemerintah harus menetapkan batas maksimal kepemilikan HPH bagi setiap *holding company* dan harus memberikan pengakuan hutan adat dan memberikan kesempatan bagi komunitas lokal untuk melakukan kegiatan ekonomi yang berbasis sumber daya hutan.

Komite Reformasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan⁷ telah memberikan rekomendasi berupa rancangan reorganisasi Departemen Kehutanan dan Perkebunan dan rancangan perubahan peraturan pemerintah tentang hak pengelolaan dan pengusahaan hutan kepada Departemen Kehutanan dan Perkebunan, guna memfasilitasi aspek legalitas pelaksanaan redistribusi manfaat sumber daya hutan. Namun demikian, perjalanan rekomendasi tersebut nampak mengalami hambatan akibat adanya *conflict of interest* di dalam tubuh Departemen Kehutanan dan Perkebunan sendiri.

Dalam pelaksanaan penurunan pajak ekspor kayu bulat dan kayu gergajian yang membawa implikasi terbukanya peluang ekspor dua komoditas tersebut, pemerintah dan pengusaha masih dihinggap *symptom* (kekurangan bahan baku industri perkayuan dalam negeri). Pengusaha berani memutuskan untuk berinvestasi di bidang industri perkayuan, meskipun tidak didukung sumber

kayu bulat secara legal, karena didorong oleh banyaknya pencurian kayu dan berbagai *backing* untuk mendapat kayu ilegal di masa lalu (dan hingga kini). Akibatnya, sejak awal 1990-an kapasitas industri perkayuan secara nasional (47 juta meter kubik/tahun) lebih besar daripada jumlah produksi HPH (22 juta meter kubik/tahun) sesuai jatah tebangan yang diberikan pemerintah. Masalah yang sebenarnya adalah penyelenggaraan sistem pengelolaan hutan yang tidak mampu melaksanakan perlindungan hutan dengan baik.⁸

Dengan *symptom* seperti itu, pemerintah membatasi jumlah kayu bulat yang dapat diekspor sebesar 5 juta meter kubik per tahun,⁹ dengan maksud untuk melindungi industri perkayuan yang tidak efisien dan tidak siap menerima harga kayu bulat internasional jika harus bersaing dengan industri perkayuan negara-negara lain. Kebijakan seperti itu secara implisit menunjukkan bahwa pemerintah tidak menganggap bahwa ekspor kayu bulat bagian dari upaya pelestarian hutan sebagaimana diuraikan di atas. Pertanyaannya adalah, mengapa pemerintah tidak menutup pabrik perkayuan yang tidak efisien, melalui persaingan harga kayu bulat sesuai harga pasar? Padahal jelas bahwa kelebihan kapasitas industri perkayuan se-

⁷Komite Reformasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan adalah kelompok independen yang terdiri dari berbagai kalangan yang bekerja merumuskan perubahan peraturan perundangan, organisasi dan kebijakan Departemen Kehutanan dan Perkebunan.

⁸Berkaitan dengan masalah perlindungan hutan, Arie J. Kumaat (mantan Aster Kasum ABRI, yang menulis makalah "Sistem Pengamanan Hutan dan Distribusi Hasil Hutan" pada seminar Hari Pulang Kampus Alumni IPB di Bukit Tinggi, Agustus 1997) mengatakan bahwa sumber ketidakefektifan organisasi pengamanan hutan (TKPH) adalah adanya manipulasi dan pemalsuan SAKO/SAKB, masalah penyelundupan, masalah kolusi, masalah kerancuan kebijakan daerah, masalah kerawanan perbatasan, serta adanya proses yustisi yang tidak *fair*.

⁹Ekspor log dibatasi 5 juta meter kubik. *Bisnis Indonesia*, 2 September 1998.

cara nasional menjadi salah satu faktor penting yang menentukan percepatan kerusakan hutan alam.

Implementasi paket IMF untuk meniadakan pengaturan tata niaga hasil hutan di dalam negeri pun mengalami hambatan. Secara formal memang pengaturan tata niaga hasil hutan telah dihapus. Namun demikian hasil pengamatan lapangan di beberapa pusat industri, menunjukkan bahwa para perajin masih harus membeli bahan baku, yang harga dan biaya administrasi untuk memperolehnya serupa pada waktu pengaturan tata niaga dijalankan.¹⁰

Pendekatan IMF tidak menyentuh masalah-masalah yang berkaitan dengan institusi pengelolaan hutan seperti ketidakpastian hak atas hutan dan lahan,¹¹ rendahnya intensitas pengelolaan hutan,¹² banyaknya campur tangan pemerintah pada unit manajemen yang mengakibatkan biaya transaksi tinggi,¹³ dan tingginya *conflict of interest* dalam pengambilan keputusan.¹⁴ Dengan ti-

¹⁰Informasi ini diperoleh dari Tim Peneliti WALHI yang saat ini sedang melakukan penelitian mengenai tata niaga rotan. Diperoleh penjelasan bahwa pengurus Koperasi adalah mantan anggota Asmindo.

¹¹Konversi kawasan hutan yang diusahakan pemegang HPH menjadi lahan peruntukan lain seperti perkebunan dan transmigrasi antara tahun 1985-1995 sebesar rata-rata 0,93 persen per tahun.

¹²Rendahnya intensitas pengelolaan hutan alam dapat ditunjukkan oleh rendahnya jumlah investasi yang hanya sebesar rata-rata 1 persen dari nilai kayu yang ada di hutan.

¹³Berdasarkan hasil penelitian penulis pada tahun 1996, biaya yang dikeluarkan pemegang HPH untuk *entertainment* sebesar antara 28 persen - 46 persen dari biaya variabel.

¹⁴Selain pemegang hak pengusahaan hutan banyak diberikan kepada elite politik, penguasa dan perorangan yang sangat dekat dengan penguasa, tim-

dak disentuhnya masalah-masalah institusi pengelolaan hutan tersebut berarti, secara implisit, pendekatan IMF menerima *status quo* sistem pengusahaan hutan. Hal ini tentu saja tidak sejalan dengan tujuan pengelolaan hutan untuk mencapai *equity* dan efisiensi sebagai perangkat pencapaian *sustainability* fungsi-fungsi hutan, karena masalah-masalah institusi inilah yang menjadi masalah pokok dalam pengelolaan hutan di Indonesia.

Redistribusi dan Pelestarian Manfaat Sumber Daya Hutan

Redistribusi dan pelestarian manfaat sumber daya hutan hendaknya dilaksanakan dengan tetap memperhatikan pemecahan masalah pokok serta penyempurnaan rancang bangun pengelolaan hutan nasional.

Pemecahan Masalah Pokok

Institusi pengelolaan hutan yang telah berjalan hampir 30 tahun mengakibatkan dua masalah pokok:

1. Ketimpangan pendapatan dan kekayaan masyarakat,¹⁵ serta degradasi kearifan masyarakat yang tinggal di dalam dan di

bulnya kebijakan yang menempatkan pejabat pemerintah sebagai direktur dan komisaris pemegang hak pengusahaan hutan juga memberikan potensi *conflict of interest* dalam setiap pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pelaksanaan pengusahaan hutan.

¹⁵Dalam pidato pengukuhan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi Negara Universitas Tanjungpura, Syarif Ibrahim Alqadrie menyebutkan bahwa kehadiran HPH telah menyebabkan berkurangnya penghasilan masyarakat Dayak di pedalaman Kalimantan Barat. Pada tahun 1963-1965 penghasilan masyarakat Dayak sebesar Rp 42.665,- (US\$102,79) per bulan sedangkan pada tahun 1990-1992 penghasilan tersebut sebesar Rp 88.750,- (US\$46,71) per

sekitar hutan terhadap sumber daya hutan.¹⁶

2. Pelaksanaan pengusahaan hutan cenderung tidak mempedulikan pelestarian produksi hasil hutan. Jika masalah pelestarian produksi tidak dapat diselesaikan, maka masalah pelestarian fungsi lingkungan dan sosial akan jauh lebih terabaikan.

Dua masalah pokok di atas perlu diselesaikan secara simultan dengan pelaksanaan redistribusi manfaat sumber daya hutan. Dengan demikian, penjabaran redistribusi manfaat sumber daya hutan harus mengandung arti manfaat sumber daya hutan secara berkelanjutan. Sebaliknya bukan diartikan sekadar membagi-bagi sumber daya hutan -- yang karena struktur atau institusi pengelolaan hutan tidak dapat mengarahkan para pelakunya melakukan pelestarian hutan -- sehingga semua pihak akan cenderung segera menghabiskan sumber daya hutan tersebut.

*Rancang Bangun Pengelolaan Hutan*¹⁷

Beberapa prinsip penyusunan rancang bangun pengelolaan hutan yang diperkirakan dapat menjadi pondasi pelaksanaan redistribusi dan pelestarian manfaat sumber daya hutan adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan hutan produksi diselenggarakan secara terbuka dengan memadukan secara seimbang berlangsungnya mekanisme pasar dan pengaturan yang bersifat administratif. Keduanya perlu dirancang agar dapat menghasilkan perilaku sinergis di antara para pihak ke arah pencapaian manfaat optimal dari sumber daya hutan. Dengan demikian, penetapan hak dan kewajiban atas pengelolaan hutan produksi pada dasarnya adalah untuk membangun iklim sinergis di antara para pihak dalam sistem pengelolaan dan pengusahaan hutan.
2. Faktor penting untuk mewujudkan pengelolaan hutan produksi secara berkelanjutan adalah meminimumkan biaya transaksi. Biaya transaksi¹⁸ adalah biaya dan pengorbanan, selain biaya langsung (*direct cost*) untuk melakukan pengelolaan hutan produksi, yang harus ditanggung para pihak yang terlibat dalam pengelolaan dan pengusahaan hutan produksi. Biaya transaksi yang tinggi menggambarkan situasi ekonomi biaya tinggi yang melemahkan daya saing dan produktivitas. Agar biaya transaksi dapat ditekan serendah mungkin maka semangat debirokratisasi dan deregulasi menjadi demikian penting. Oleh karena itu peran dan fungsi pemerintah lebih pada

bulan. Turunnya penghasilan masyarakat ini antara lain akibat dilarangnya penduduk setempat mengumpulkan hasil hutan.

¹⁶Rendahnya partisipasi masyarakat dalam upaya memadamkan kebakaran hutan dan lahan negara yang terjadi pada tahun 1997/1998 menunjukkan ketidakpedulian masyarakat terhadap hancurnya hutan negara.

¹⁷Kerangka pemikiran dan substansi rancang bangun pengelolaan hutan ini disarikan dari penjelasan peraturan pemerintah pengganti PP No. 21

tahun 1970 dan PP No. 7 tahun 1990 yang telah dirumuskan oleh Komite Reformasi Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan.

¹⁸Pengertian selengkapanya mengenai biaya transaksi (*transaction cost*) adalah biaya untuk mengukur nilai atribut barang dan jasa (*information cost*) yang akan dipertukarkan, biaya untuk melindungi hak atas barang (*exclusion cost*), serta biaya untuk menetapkan kontrak/perjanjian (*contractual cost*) dan biaya untuk menjalankan perjanjian (*policing cost*).

pengaturan dan penyediaan prakondisi dan promosi serta fasilitasi untuk tumbuh dan berkembangnya iklim pengelolaan dan pengusahaan hutan secara profesional. Para pihak yang terlibat dalam pengelolaan dan pengusahaan hutan produksi mendapat kesempatan untuk berinovasi dan berkreasi secara profesional dalam penetapan aspek-aspek teknis, seperti sistem silvikultur, yang harus disesuaikan dengan tipe dan watak sumber daya hutan produksi yang dikelolanya.

3. Masyarakat adat atau komunitas lokal bukan hanya diperhatikan hak-haknya akan sumber daya hutan, tetapi peran dan fungsinya dipandang setara atau dalam beberapa hal lebih tinggi daripada masyarakat luar. Masyarakat adat dan komunitas lokal yang dimaksud khususnya yang memiliki modal sosial (*social capital*) seperti tradisi hidup harmonis dengan alam di sekitarnya (kearifan budaya) dan pengetahuan serta teknologi (*tacit knowledge* atau *local genius*) yang memiliki peran sangat penting dalam mewujudkan pola pengelolaan dan pengusahaan hutan secara berkelanjutan. Modal sosial ini dipandang sebagai landasan pengembangan pola pengelolaan hutan yang berintikan pada semangat pemberdayaan ekonomi rakyat.
4. Dengan demikian, dalam pengelolaan hutan produksi terdapat tiga jenis status hak kepemilikan hutan, yaitu hutan negara, hutan adat, dan hutan milik. Di luar hutan adat yang dikelola oleh mereka sendiri, masyarakat adat dapat memperoleh hak untuk mengelola dan mengusahakan hutan negara. Demikian halnya dengan komunitas lokal. Sedangkan badan usaha, baik Badan Usaha Milik Ne-

gara maupun Badan Usaha Milik Swasta serta Koperasi dapat memperoleh hak pengelolaan hutan di dalam kawasan hutan negara. Namun demikian, badan-badan usaha tersebut juga tetap diwajibkan untuk memperhatikan kepentingan masyarakat melalui pemberian hak-hak tertentu yang diatur pemerintah. Selain itu pemerintah juga harus mendorong berkembangnya hutan produksi pada lahan hak milik.

5. Untuk mencegah timbulnya konflik atas penggunaan kawasan hutan, pemerintah harus menyusun rancang bangun pengelolaan hutan. Rancang bangun tersebut merupakan dasar-dasar pedoman bersama untuk menjalankan aktivitas pengelolaan dan pengusahaan hutan produksi. Rancang bangun tersebut disusun berdasarkan prinsip-prinsip partisipatif sehingga dapat menumbuhkan pengakuan, rasa memiliki, dan manfaat bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pengelolaan hutan produksi.

Tanggapan Terhadap Kebijakan Pemerintah

Dengan memperhatikan institusi dan permasalahan pengelolaan hutan seperti telah diuraikan di atas, rekomendasi untuk perbaikan kebijakan pengelolaan hutan yang didasarkan atas beberapa perkembangan kebijakan pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Kesempatan untuk melakukan deregulasi dan debirokratisasi dalam pengelolaan hutan saat ini harus segera dimanfaatkan, terutama untuk menghapus atau paling tidak meminimumkan tingginya *conflict of interest* yang mengakibatkan kelambatan birokrasi dan ekonomi biaya ting-

gi. Pemecahan masalah struktural atau institusi ini menjadi landasan utama untuk melakukan redistribusi manfaat sumber daya hutan dan sekaligus pencapaian efisiensi pengelolaan hutan yang instrumen kebijakannya seperti dikandung dalam paket IMF. Di samping itu kelambatan birokrasi dalam pengambilan keputusan juga menghambat upaya pemulihan krisis ekonomi yang menyandarkan pada kecepatan produksi dan ekspor hasil hutan.

2. Pelaksanaan pemecahan masalah struktural atau institusi yang dimaksud nampaknya bisa berjalan hanya jika didorong dan dikontrol oleh masyarakat luas (*stakeholders*). Oleh karena itu informasi mengenai proses perubahan peraturan perundangan, organisasi, kebijakan serta pelaksanaan redistribusi manfaat sumber daya hutan hendaknya disebarluaskan kepada masyarakat. Karena hutan di Indonesia sebagian besar berupa hutan negara, maka informasi mengenai *forest resources accounting* hendaknya menjadi domain publik.
3. Pelaksanaan redistribusi manfaat sumber daya hutan hendaknya tidak diartikan sebagai membagi-bagi hutan negara yang dirancang dari pusat.¹⁹ Perlu ditegaskan bahwa masalah utama pelestarian hutan di Indonesia bukanlah masalah organi-

sasi tetapi masalah institusi.²⁰ Bentuk badan usaha seperti koperasi, yang sudah ditunjuk pemerintah, lebih berkaitan dengan distribusi manfaat sumber daya hutan. Oleh karena itu harus dibarengi dengan formulasi kebijakan pengelolaan hutan berkelanjutan yang sesuai dengan karakteristik ekologi dan sosial budaya di mana hutan tersebut berada. Pemerintah daerah dan instansi kehutanan di daerah seharusnya mengajukan formulasi bentuk redistribusi yang disesuaikan dengan *virtue* masyarakat, kondisi dan watak sumber daya hutan setempat, serta kinerja pengusahaan hutan di wilayah masing-masing.

4. Sehubungan dengan butir (3) tersebut, pemerintah daerah dan instansi kehutanan di daerah dalam merancang redistribusi manfaat sumber daya hutan perlu memperhatikan efisiensi ekonomi di tingkat mikro, yaitu bagi setiap unit usaha. Hal pertama yang harus dilakukan adalah menata ulang kawasan HPH yang telah ada, sehingga dicapai kepastian hukum bagi lokasi hutan negara, hutan adat, dan hutan milik. Kepastian kawasan bagi tiga

kelola oleh BUMN dengan bentuk hutan kemasyarakatan; (f) Dilakukan rehabilitasi (seluas 9,5 juta Ha). Lihat Departemen Kehutanan (1998).

¹⁹Saat ini terdapat areal bekas HPH seluas sekitar 21,2 juta Ha dari 186 unit HPH (15,7 juta Ha) yang tidak diperpanjang lagi dan 77 HPH (5,5 juta Ha) yang dicabut haknya dan dikembalikan ke pemerintah. Terhadap hutan tersebut, pemerintah menempuh langkah-langkah berikut: (a) Dilelang pengelolaannya kepada Koperasi/BUMN/Swasta; (b) Dikelola dengan sistem patungan Koperasi/BUMN atau Koperasi/Swasta; (c) HPH skala kecil akan diserahkan ke Koperasi; (d) HPH skala besar akan dikelola koperasi dalam bentuk konsorsium; (e) Di-

²⁰Sangat penting dibedakan pengertian antara institusi dan organisasi. Seperti halnya institusi, organisasi menyediakan mekanisme yang mengatur hubungan antarindividu. Namun demikian dapat dibedakan, bahwa aturan yang ada dalam institusi digunakan untuk menata aturan main dari pemain-pemain atau organisasi-organisasi yang terlibat. Sedangkan aturan yang ada dalam organisasi ditujukan untuk memenangkan permainan tersebut. Ruttan (1986) mendefinisikan institusi sebagai "*behavioral rules that govern pattern of action and relationships*". Sedangkan organisasi didefinisikan sebagai "*the decision making units -- families, firms, bureaux -- that exercise control of resources*".

pemilikan tersebut, *de jure* dan *de facto*, adalah landasan kepastian usaha jangka panjang bagi upaya pelestarian hutan. Untuk kepentingan efisiensi unit usaha, hendaknya rancangan redistribusi manfaat sumber daya hutan tidak terjebak pada penetapan batasan luas seperti yang diatur pemerintah (sebesar 100.000 ha untuk setiap unit manajemen).²¹ Di samping alasan penyederhanaan variabel yang digunakan dan misi yang sentralistik, redistribusi manfaat sumber daya hutan negara tidak harus diartikan sebagai redistribusi kawasan hutan. Melainkan dapat dilakukan melalui pemberian peluang-peluang kegiatan bagi masyarakat oleh HPH yang sudah ada atau yang akan mendapatkannya.

5. Jika pemerintah mencari solusi untuk mengatasi krisis ekonomi yang sedang berlangsung melalui peningkatan ekspor komoditas industri perkayuan -- pada kondisi lemahnya institusi pengelolaan hutan dan struktur industri perkayuan yang tidak optimal²² -- berarti pemerintah "merelakan" degradasi hutan alam yang tersisa karena daya dukungnya jauh di bawah kebutuhan bahan baku industri perkayuan. Memberlakukan kuota ekspor kayu bulat agar industri perkayuan

(kayu lapis) mendapat bahan baku yang cukup, berarti mempertahankan *status quo* struktur industri perkayuan nasional. Dalam waktu 3 tahun -- yaitu batas waktu maksimum pelaksanaan kuota tersebut (butir 38 paket IMF) -- industri yang masih menggunakan kayu bulat di bawah harga internasional serta belum adanya kepastian situasi pasar diperkirakan tidak terdorong untuk segera melaksanakan efisiensi dan diversifikasi produk. Oleh karena itu kebijakan mempertahankan industri perkayuan yang ada melalui penetapan kuota ekspor kayu bulat dipandang tidak tepat. Di samping upaya seperti itu hanya memperpanjang waktu kematian industri kayu lapis nasional, kebijakan tersebut akan mempertahankan kondisi terjadinya eksploitasi kayu bulat melebihi produksinya secara lestari.

6. Dorongan ekspor kayu bulat dan komoditas primer hasil hutan lainnya, yang cenderung menguras sumber daya hutan, dapat ditanggulangi melalui penguatan suatu sistem yang tidak bertentangan dengan regulasi perdagangan internasional. Antara lain dapat dilakukan melalui percepatan implementasi sertifikasi lingkungan, seperti sertifikasi pengelolaan hutan lestari (*sustainable forest management*) dan penelusuran kayu (*chain of custody*), yang berkaitan dengan komoditas-komoditas tersebut.

²¹Ditetapkan oleh Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 728/Kpts-II/1998 tentang Luas Maksimum Pengusahaan Hutan dan Pelepasan Kawasan Hutan untuk Budidaya Perkebunan.

²²Dari seluruh industri perkayuan (kode ISIC 33), nilai tambah industri kayu lapis (ISIC 33.113) menempati urutan keenam setelah industri kerajinan dan ukiran kayu (ISIC 33.140), perabot rumah tangga (ISIC 33.210), *moulding* (ISIC 33.112), kayu gergajian (ISIC 33.111), dan barang lain dari kayu (ISIC 33.190). Sementara itu industri kayu lapis menduduki urutan pertama dalam menyerap kayu bulat nasional, yaitu sebesar 71,8 persen.

KEPUSTAKAAN

- Ascher, W. 1993. "Political Economy and Problematic Forestry Policies in Indonesia: Obstacle to Incorporating Sound Economics and Science". Centre for Tropical Conservation Duke University.

- Bennet, C. 1997. "Outcome Based Regulation of Logging in Community Forest. Reducing Forest Bureaucracy". Presentation to Consultative Group on Indonesian Forestry (CGIF). Working Group II: Social Forestry and People Participation. Jakarta.
- Departemen Kehutanan dan Perkebunan. 1998. *Penataan Ulang Penguasaan Lahan dan Penguasaan Hutan Skala Besar dalam Rangka Redistribusi Manfaat Sumber Daya*. Jakarta.
- Dauvergne, P. 1993. "The Politics of Deforestation in Indonesia". Paper dipresentasikan di seminar SEADOC, University of British Columbia, Januari.
- Kartodihardjo, H. 1998. "Peningkatan Kinerja Pengusahaan Hutan Alam Produksi melalui Kebijakan Penataan Institusi". *Disertasi*. Program Pascasarjana. IPB. Tidak diterbitkan.
- King, D.Y. 1996. "The Political Economy of Forest Sector Reform in Indonesia". *Journal of Environment and Development* 5(2): 216-232.
- Ross, M. 1995. "Conditionality and Logging Reform in the Tropic". Politics Department Princeton University. Princeton, NJ 08544.
- Ruttan, V.W. 1981. "Three Cases of Induced Institutional Innovation", dalam *Public Choice and Rural Development*, hlm. 239-270. Washington, D.C.: Resources for the Future, Inc.

Teknologi Bagi Daya Saing Ekonomi: Masalah Indonesia

Anwari

Krisis ekonomi yang menimpa Indonesia hingga membawa kejatuhan rezim Soeharto merupakan momentum yang sangat tepat untuk memeta-ulang strategi pengembangan teknologi. Pelajaran berharga dari krisis tersebut adalah bahwa bagi Indonesia, yang merupakan net importer di pasar teknologi, peningkatan daya saing ekonomi dengan hanya menyerap teknologi dari luar tidaklah memadai. Strategi yang sangat relevan guna meningkatkan daya saing ekonomi Indonesia di masa depan adalah pengembangan teknologi mutakhir yang practical dan sekaligus sellable secara mandiri.

Namun demikian, industri canggih di masa depan harus dikembangkan atas pertimbangan untuk memenuhi kebutuhan end user dan bukan merupakan keinginan subjektif para perancang teknologi. Oleh karena itu, terasa sekali pentingnya memperhatikan state-of-the-art dari pengembangan teknologi masa depan yang relevan dengan kebutuhan pasar.

SUDAH menjadi keniscayaan bahwa teknologi dewasa ini semakin mewarnai proses metamorfosis pembentukan paradigma ekonomi pascamodern. Dalam ekonomi pascamodern, model-model pengelolaan ekonomi yang berlaku hingga abad XX dikoreksi secara total untuk digantikan oleh model baru yang jauh lebih relevan. Model pengelolaan ekonomi hingga abad XX masih kental diwarnai oleh hierarki organisasi, struktur yang bersifat *self-sufficiency*, ekspektasi lapisan tenaga kerja akan *security*, kepemimpinan yang otokratik, lingkungan kerja yang homogen, pasar yang sangat berorientasi domestik, keunggulan yang semata ditumpukan pada harga, fokus yang semata pada laba barang modal sebagai satu-satunya sumber daya, kekuasaan yang selalu berada di tangan sekelompok kecil elite ekonomi, dan kualitas yang masih bersifat relatif.

Dengan paradigma *postmodern* itu, bentuk organisasi lebih menyerupai jaringan kerja, struktur ekonomi lebih bersifat interdependen, ekspektasi tenaga kerja pada *personal growth*, kepemimpinan bercorak inspirasional, lingkungan kerja lebih mengakomodir perbedaan-perbedaan kultural, bekerja selalu didasarkan pada tim, pasar yang berorientasikan global, keunggulan yang bertumpu pada waktu, fokus pada pelanggan, informasi yang dijadikan sumber daya, kekuasaan yang mulai dialihkan pada *constituents* yang sangat bervariasi, serta adanya kemutlakan untuk menciptakan kualitas (*Business Week*, 1992 Special Bonus Issue). Perubahan dari paradigma lama menuju paradigma baru itu antara lain ditentukan oleh perkembangan teknologi.

Berdasarkan pengalaman di berbagai negara tentang keterkaitan teknologi dengan

daya saing ekonomi dapat dijelaskan bahwa hingga saat ini ekonomi dan tingkat produktivitas bergantung pada perubahan dan peningkatan kemampuan secara teknis seluruh proses ekonomi dan industri yang berlangsung di tengah-tengah masyarakat. Karena itu optimalisasi pemanfaatan teknologi dalam ekonomi lebih bersifat *learning by doing* daripada sekadar menjiplak cetak biru dan cara kerja teknologi yang sudah ada dan yang dihasilkan oleh bangsa lain.

Dilihat dari sisi eksplorasi sumber daya alam, teknologi berperan besar dalam usaha menemukan sumber-sumber daya baru. Penemuan teknologi baru pengelolaan sumber daya alam yang misalnya dilakukan melalui *inventory techniques*, instrumentasi, adanya konsep dan metode eksplorasi yang semakin baik, juga telah memperbesar arti teknologi bagi pengelolaan sumber daya alam. Di antara berbagai metode geofisika yang dikembangkan ke dalam kerangka pengembangan teknologi, antara lain ditujukan untuk menemukan sumber-sumber daya ekonomi baru yang disediakan oleh alam. Negara yang dikenal kaya sumber daya alam seperti Indonesia jelas kini harus berpacu dengan negara lain dalam pengembangan teknologi agar kekayaan alam itu tidak mu-bazir.

Ekonomi Pendukung Pengembangan Teknologi di Indonesia

Negara berkembang seperti Indonesia belum mampu mengembangkan sendiri dan secara mandiri teknologi-teknologi yang dibutuhkan untuk tujuan pengelolaan dan penggunaan sumber daya ekonomi yang sangat besar di berbagai penjuru tanah air. Tak dapat dipungkiri bahwa pembangunan

ekonomi yang berlangsung di Indonesia selama ini membuktikan bahwa teknologi impor berperan besar dalam memanfaatkan sumber-sumber daya ekonomi itu. Dengan kata lain, Indonesia benar-benar menjadi *net importer* teknologi di dunia.

Indonesia yang secara geografis terdiri dari 13.700 pulau dan menjadi salah satu negara dengan sumber daya alam terbesar di dunia, ternyata belum tergolong sebagai negara dengan Produk Nasional Bruto (PNB) yang luar biasa besar di Asia.¹

Karena sumber daya alam itu sebagian besar masih tetap tersimpan sebagai *endowment* yang belum dapat dikelola dengan baik, maka akibat yang ditimbulkan ialah belum berfungsinya sumber daya alam sebagai landasan pelaksanaan pembangunan ekonomi berkelanjutan. Persoalannya sekali lagi kembali pada ketidakmampuan secara teknologis. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan bahwa ketika Indonesia dilanda krisis moneter sejak Juli 1997 dan yang kemudian dilanjutkan dengan krisis ekonomi, banyak pihak yang kembali menoleh pada pentingnya pengelolaan sumber daya alam dengan pendekatan teknologis. Krisis ini merupakan penegasan bahwa cadangan minyak, gas, timah, nikel, batu bara, bauxite dan kandungan alam lainnya yang besar di Indonesia tidak dapat terus dimanfaatkan

¹Wilayah laut Indonesia menyimpan sumber daya yang besar, yaitu mencapai tiga setengah kali lipat dibandingkan dengan wilayah daratan dan kaya akan ikan, udang, kepiting dan lain-lain. Hingga saat ini, produktivitas organis itu masih sebagian kecil yang diteliti. Sumber produktivitas organis laut seperti pantai Sumatera Utara, Aceh, Selat Malaka, Sulawesi Selatan, Selat Makasar, Muncar (Selat Bali), Air Tembaga (Minahasa), Maluku, Laut Banda dan lain-lain dengan sendirinya belum dapat dikelola secara ekonomis. Lihat Djojohadikusumo (1979: 89).

secara optimal karena lemahnya penguasaan dan pengembangan teknologi.

Begitu pula halnya dengan sumber daya alam berupa hutan yang perannya dalam perekonomian nasional dapat disimak dari kontribusinya terhadap pendapatan nasional maupun penerimaan devisa melalui ekspor kayu. Sebelum perekonomian Indonesia dilanda krisis, devisa ekspor hasil hutan, khususnya jenis kayu gelondongan, cukup penting dan menentukan. Masalahnya sampai sekarang, Indonesia belum optimal mengembangkan industri pengolahan hasil-hasil hutan. Pemanfaatan teknologi dalam hal ini adalah mengolah kayu gelondongan menjadi produk yang bernilai tambah tinggi. Kalau ini tidak dilakukan, maka ekspor kayu gelondongan akan mempercepat proses deforestasi hutan di Indonesia (Smith, 1992).

Pada umumnya, kebutuhan teknologi untuk pengelolaan sumber-sumber daya alam itu meliputi teknologi maju (*advanced technology*), teknologi adaptif (*adaptive technology*) dan teknologi protektif (*protective technology*). Teknologi maju dibutuhkan untuk usaha-usaha ekstraktif, penelitian serta pengembangan bidang energi yang dikembangkan untuk meningkatkan kemampuan nasional Indonesia. Teknologi adaptif merupakan teknologi yang dikembangkan di negara lain. Penggunaannya di Indonesia untuk memperbesar pemanfaatan sumber daya alam masih harus disesuaikan atau diadaptasikan dengan kondisi-kondisi sosial ekonomi yang ada. Teknologi protektif merupakan teknologi yang penerapannya ditujukan untuk melindungi atau mengamankan ekosistem. Kata kunci dalam penggunaan teknologi protektif itu adalah kon-

servasi, restorasi dan regenerasi. Dengan uraian di atas, jelas bahwa sumber daya alam merupakan bagian yang sangat penting dalam proses perekonomian Indonesia. Pada saat Indonesia kelak berubah menjadi negara industri, pengelolaan sumber daya alam dengan intensitas yang sangat tinggi dan dengan kapasitas yang sangat besar semakin tidak mungkin dielakkan. Bahkan bagi mereka yang berpandangan optimistis dalam melihat kaitan antara pertumbuhan ekonomi dan pemanfaatan sumber dalam alam, kekurangan dan kelangkaan sumber daya alam dianggap bersifat sementara. Artinya, masalah ini dapat diatasi dengan adanya kemajuan teknologi yang terkait dengan pola eksplorasi dan pengolahan sumber daya alam secara baru. Kekurangan sumber daya alam dalam pengertian absolut tidak akan benar-benar terjadi (Suparmoko, 1989: 43). Untuk itu, yang dibutuhkan adalah teknologi yang mampu mengefisienkan pengolahan dan pemanfaatan sumber daya alam, yang dalam realitas Indonesia masih belum cukup ditangani dengan baik.

Kebijakan Pemerintah

Teknologi dalam konteks pengertian di atas menjadi semakin penting tatkala pengelolaan sumber daya alam berkaitan erat dengan sumber daya yang tak dapat diperbarui. Perspektif ekonomi sumber daya alam dalam hal ini benar-benar bersinggungan dengan masalah optimasi yang berkesinambungan hingga ke masa depan. Masalahnya di Indonesia, peran teknologi dalam perkembangan ekonomi memiliki kecenderungan yang berlawanan dengan preskripsi teknologi di banyak negara -- yang berperan sebagai variabel peningkatan daya saing eko-

nomi. Proses optimalisasi sumber daya produktif di Indonesia menunjukkan bahwa pengembangan teknologi dalam kaitannya dengan usaha peningkatan daya saing ekonomi mendesak untuk dirumuskan secara lebih tepat pada tingkat kebijakan. Dengan mengikuti beberapa preskripsi teoretis, jelas bahwa kebijakan pemerintah dalam menciptakan keterkaitan yang organik antara pengembangan teknologi dan peningkatan daya saing ekonomi itu merupakan variabel penentu keberhasilan memasuki proses industrialisasi.

Baik teknologi produksi yang dimanfaatkan untuk peningkatan nilai tambah industri manufaktur maupun teknologi informasi untuk mempercepat dan memperbesar intensitas pengembangan ekonomi di luar sektor manufaktur, merupakan kenyataan yang tak terbantahkan sekarang ini. Oleh karena itu, istilah "tekno-ekonomi" yang sejak tahun 1980-an merupakan *nomenklatur* baru pengelolaan ekonomi, di tingkat kebijakan berubah menjadi faktor sentral dalam mengantisipasi perubahan-perubahan ekonomi -- yang sulit diprediksikan. Tekno-ekonomi juga merupakan peristilahan yang mencoba menyederhanakan kompleksitas seluruh masalah dalam menemukan format keterkaitan antara pengembangan teknologi dan daya saing ekonomi.

Hanya saja, dalam konteks Indonesia, penjelasan tentang pentingnya keterkaitan antara pengembangan teknologi dan peningkatan daya saing ekonomi ternyata tidaklah cukup memadai untuk dijadikan alasan penyusunan kebijakan pengembangan teknologi secara lebih tepat di masa-masa yang akan datang. Alasan lain yang tak kalah fundamentalnya ialah masih lemahnya kemampuan Indonesia dalam melakukan upa-

ya terobosan, berupa inovasi, untuk memperluas *technology frontier* yang ada selama ini.

Bagi Indonesia jelas bahwa untuk meningkatkan daya saing ekonomi dalam perdagangan antarbangsa memasuki abad XXI, peningkatan peran teknologi tidak cukup jika hanya ditujukan untuk memperoleh dan menyerap teknologi yang datang dari luar -- mungkin dengan biaya murah. Terutama dalam rangka mengoptimalisasikan pemanfaatan teknologi untuk industri pengolahan harus dilakukan dengan menyediakan teknologi yang dikembangkan dari proses belajar dengan kemungkinan kegagalan yang cukup besar. Upaya-upaya untuk memperkuat kedudukan lembaga-lembaga pengembangan sains dan teknologi pada akhirnya menentukan penyediaan teknologi yang dikembangkan sendiri.

Data dalam Tabel 1 merupakan satu contoh soal yang memperlihatkan bahwa untuk memenuhi kebutuhan akan teknologi, yang sebenarnya tidak terlalu canggih, seperti mesin untuk mengerjakan tekstil dan kulit, Indonesia tidak mampu menciptakan sendiri, kecuali mengimpornya dari negara lain. Impor teknologi semacam ini dari Taiwan selama satu dekade (1986-1995) berkisar antara 15,90 persen hingga 26,82 persen dari total impor Indonesia terhadap Taiwan, atau antara US\$26,1 juta hingga US\$111,7 juta. Teknologi serupa yang diimpor Indonesia dari Korea Selatan antara tahun 1988-1993 berkisar antara 14,00 persen hingga 31,16 persen dari total impor Indonesia terhadap negara tersebut, atau setara dengan nilai US\$25,7 juta hingga US\$129,8 juta.

Dengan demikian, selama kurun waktu satu dekade antara tahun 1986 hingga 1995

Tabel 1

IMPOR INDONESIA TERHADAP MESIN UNTUK MENERJAKAN TEKSTIL DAN KULIT,
1986-1995

No.	Tahun	Nilai Impor (US\$ Juta)	Persentase	Total Impor Indonesia dari Taiwan/Korea Selatan (US\$ Juta)
Dari Taiwan				
1.	1986	26,2	23,46	111,7
2.	1987	26,1	15,90	164,1
3.	1988	37,7	18,22	206,9
4.	1989	74,5	20,02	338,4
5.	1990	111,2	26,82	414,6
6.	1991	107,0	26,15	409,2
7.	1992	63,5	21,27	298,5
8.	1993	51,1	18,00	283,9
9.	1994	82,3	24,89	330,6
10.	1995	63,7	16,21	392,9
Dari Korea Selatan				
1.	1986	n.a.	n.a.	n.a.
2.	1987	n.a.	n.a.	n.a.
3.	1988	25,7	21,78	118,0
4.	1989	55,5	31,16	178,1
5.	1990	80,4	29,78	270,0
6.	1991	77,2	16,98	454,7
7.	1992	84,1	14,00	600,6
8.	1993	129,8	18,70	694,0
9.	1994	n.a.	n.a.	647,8
10.	1995	n.a.	n.a.	652,3

n.a. = data tidak tersedia.

Sumber: BPS, diolah dari berbagai penerbitan.

nilai keseluruhan impor mesin Indonesia untuk mengerjakan tekstil dan kulit mencapai sekitar US\$1,01 milyar. Indonesia sebenarnya dapat melakukan penghematan devisa jika teknologi jenis ini dapat dipenuhi sendiri oleh kemampuan pengembangan teknologi di dalam negeri. Sebab, langsung maupun tidak langsung, terdapat biaya tersembunyi (*hidden cost*) terhadap perekonomian nasional secara keseluruhan dengan adanya impor teknologi.

Impor teknologi seperti ini, dalam jangka panjang, jelas merupakan masalah besar

bagi Indonesia. Usaha meningkatkan daya saing perekonomian nasional yang memper-syaratkan ketersediaan teknologi, secara terus-menerus mengharuskan Indonesia bergantung pada kemampuan luar negeri. Beberapa wacana tentang pengembangan teknologi di negara-negara dengan status *late comer industry* seperti Indonesia, memang sudah sejak lama memandang penting masalah alih teknologi baik yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan transnasional terhadap perusahaan domestik di Indonesia maupun melalui kerja sama teknik pemerintah Indonesia dengan pemerintahan nega-

ra-negara lain.² Alih teknologi dilaksanakan berdasarkan konteks hubungan *company to company* (C to C). Sedangkan kerja sama teknik bersifat *government to government* (G to G). Di antara dua model alih teknologi itu, maka C to C memiliki intensitas dan kapasitas yang lebih besar.

Persoalan pokoknya ialah, bahwa tidak adanya kebijakan dan strategi nasional yang komprehensif untuk mengarahkan alih teknologi akan memperkecil harapan kemampuan meningkatkan penguasaan teknologi oleh adanya alih teknologi perusahaan-perusahaan transnasional maupun oleh adanya kerja sama teknik. Kebijakan dan strategi nasional yang komprehensif itu antara lain ditandai oleh adanya *political will* untuk membangun dan menyediakan berbagai fasilitas bagi usaha penyerapan teknologi. Tidak adanya *political will* memunculkan implikasi yang amat serius. Sebuah studi yang dilakukan khusus untuk menelaah alih teknologi di Indonesia³ memperlihatkan bahwa, berbeda dengan di Malaysia dan Filipina, Indonesia tidak mengatur alih teknologi. Padahal, pasar teknologi di negara berkembang ternyata tidak sempurna dan menghasilkan sewa monopoli dalam jumlah besar bagi para pemasok teknologi, yakni perusahaan transnasional. Secara gamblang, studi tersebut menegaskan bahwa:

Mengingat lemahnya posisi para pembeli teknologi, yakni perusahaan-perusahaan nasional, di pasar teknologi, ada alasan kuat bagi pemerintah untuk memperkecil, bila tidak menghapuskan sama sekali, ketimpangan kekuatan tawar-menawar antara penjual dan pembeli teknologi. Karena lemahnya kekuatan tawar-menawar pihak pembeli, maka biaya ekonomi pun menjadi tinggi sebagai akibat harga teknologi impor yang terlalu mahal, teristimewa berdampak buruk terhadap neraca pembayaran.

Oleh karena itu, dukungan terhadap dilakukannya campur tangan pemerintah di pasar teknologi menjadi bertambah besar. Di sini terlihat, bukan saja adanya biaya *langsung* alih teknologi, tetapi juga biaya *tidak langsung* atau biaya tersamar (*implicit cost*), termasuk juga harga yang terlalu mahal dari bahan masukan antara (*intermediate inputs*), pungutan laba dari pemberian modal berupa ketrampilan, dan pungutan untuk modal dan alat perlengkapan teknis yang diimpor (Lim, 1985).

Mengacu pada semakin pentingnya upaya pengembangan teknologi secara mandiri untuk meningkatkan daya saing ekonomi Indonesia, maka kebijakan pemerintah harus mengandung dua unsur berikut ini: *Pertama*, pengembangan teknologi harus disertai oleh visi pengembangan ekonomi secara sektoral. Perubahan dan gerak dinamik perekonomian nasional yang mutlak membutuhkan dukungan teknologi dewasa ini mendesak untuk dirinci -- baik kekuatan, kelemahan, peluang maupun tantangannya -- secara sektoral. Asumsi yang dipakai di sini ialah bahwa masing-masing sektor ekonomi memiliki kebutuhan khusus akan teknologi, sehingga teknologi pun dikembangkan dengan mengikuti kekhususan itu. *Kedua*, sebagai konsekuensi dari adanya cara pandang pengembangan teknologi secara sek-

²Kerja sama teknik itu merupakan salah satu hal yang mengemuka sebagai agenda pembicaraan dalam kerangka kerja sama ekonomi Asia Pasifik (APEC -- *Asia Pacific Economic Cooperation*). Sejak berlangsungnya *APEC Ministerial Meeting* di Osaka pada November 1995, kerja sama teknik memiliki kedudukan yang sejajar dengan isu liberalisasi perdagangan dan investasi maupun dengan masalah fasilitas kerja sama ekonomi APEC.

³Pembahasan khusus tentang masalah ini dapat dilihat dalam Thee (1994: 233-245).

toral di bidang ekonomi itu, dengan sendirinya dibutuhkan kelembagaan ekonomi dan kelembagaan pengembangan teknologi yang dikoordinasikan dengan baik oleh pemerintah.

Habibie dan Teknologi

Tidak dapat dipungkiri bahwa selama masa Orde Baru, kebijakan teknologi di Indonesia antara lain diwarnai oleh pemikiran Menteri Riset dan Teknologi Prof. Dr. B.J. Habibie⁴ tentang industrialisasi, transformasi dan teknologi dalam kaitannya dengan pembangunan bangsa (Habibie, 1986: 42-43). Bahkan dengan kemampuannya mengembangkan industri pesawat terbang yang berbasiskan *hi-tech*, pemikiran Habibie menjadi salah satu dasar kebijakan teknologi di Indonesia. Berangkat dari potensi ekonomi yang besar di Indonesia, Habibie mengaitkan kebijakan pengembangan teknologi di Indonesia dengan apa yang ia sebut sebagai Matrik Nasional Riset dan Teknologi untuk tujuan memenuhi kebutuhan dasar manusia, pengelolaan sumber daya alam dan energi, mendukung proses industrialisasi, memperkuat pertahanan dan keamanan nasional serta mendukung pengembangan sosial, ekonomi, budaya dan falsafah bangsa. Menurut Habibie, pengembangan teknologi di Indonesia memiliki lima prinsip pokok, yaitu:

- Indonesia memerlukan sistem pendidikan dan pelatihan yang relevan bagi upaya

pengembangan teknologi. Pendidikan maupun pelatihan yang telah ada atau yang direncanakan ada sudah seharusnya memberikan perhatian sungguh-sungguh terhadap pengembangan teknologi.

- Indonesia harus memiliki konsep yang jelas dan realistis tentang masyarakat yang ingin dibangun di masa depan serta teknologi yang diperlukan untuk mewujudkannya. Konsep ini harus dilaksanakan secara konsekuen.
- Teknologi dialihkan, diterapkan dan dikembangkan untuk memecahkan masalah-masalah kongkret. Dengan prinsip ini, berarti teknologi tidak akan dimengerti kalau dikembangkan secara abstrak.
- Indonesia sebagai bangsa yang ingin mengembangkan dirinya secara teknologis harus memecahkan sendiri masalahnya. Indonesia dalam hal ini jangan menjadi importir netto teknologi.
- Pada tahap permulaan pengembangan teknologi maju, pengembangan kemampuan nasional di bidang teknologi harus dilindungi hingga mencapai daya saing nasional.

Dalam pandangan Habibie, proses dan wahana transformasi teknologi meliputi tahap penggunaan teknologi yang sudah ada, tahap integrasi teknologi yang sudah ada dengan desain yang dibuat sendiri, tahap pengembangan teknologi sendiri, serta tahap penelitian secara besar-besaran untuk menutupi kekosongan teori pada tahap ketiga dari proses transformasi. Secara teoretis, menurut Habibie, keempat tahap transformasi itu dapat dilaksanakan pada setiap bidang kegiatan maupun yang mendasarkan diri pada teknologi. Namun pada kenyataannya, dana dan daya terbatas. Ini berarti bahwa priori-

⁴B.J. Habibie adalah Menteri Riset dan Teknologi selama kurang lebih 20 tahun, antara tahun 1978 hingga 1998. Beberapa pengamat Indonesia menempatkan Habibie sebagai tokoh sentral yang mencoba memberikan momentum bagi terbentuknya konsep tentang *takeoff* Indonesia menuju abad XXI. Lihat Raillon (1990: 2).

tas penggunaan dana dan daya yang terbatas itu harus diberikan pada pengalihan dan pengembangan teknologi di dalam proses nilai tambah yang memenuhi persyaratan untuk menjadi suatu wahana transformasi teknologi dan industri.

Kasus Indonesia: Sebuah Anomali

Meskipun demikian penting dan mendasarnya hal yang digagas oleh B.J. Habibie, Indonesia boleh dikata mengalami anomali atau keanehan dalam melakukan pengembangan teknologi. Tidak seperti yang kita kenal di banyak negara, teknologi di Indonesia belum merupakan variabel yang membentuk atau mendorong terjadinya peningkatan daya saing ekonomi bangsa. Perkembangan teknologi di Indonesia justru didorong oleh keberhasilan pengembangan ekonomi. Pembiayaan untuk pengembangan teknologi pesawat terbang, umpamanya, antara lain diperoleh dari Dana Reboisasi Hutan. Dari kasus ini tampak bahwa *resources-based economy* mendukung pengembangan teknologi canggih. Bukan sebaliknya teknologi canggih memacu perkembangan *resources-based economy*.

Mengapa Indonesia tertinggal dalam menjadikan teknologi sebagai variabel penciptaan daya saing ekonomi? Pada sisi manakah dalam integrasi teknologi ke dalam ekonomi terdapat kelemahan?

Secara kelembagaan, pengembangan teknologi di Indonesia bergantung pada keberadaan Badan Pengembangan dan Penerapan Teknologi (BPPT). Dari sini orang melihat bahwa ketidakmampuan Indonesia menjadikan teknologi sebagai variabel pendukung daya saing ekonomi merupakan kegagalan

BPPT. Sepintas lalu, cara berpikir seperti ini benar jika BPPT dipahami sebagai satu-satunya lembaga yang bertugas melakukan pengembangan teknologi di Indonesia.

Masalahnya adalah bahwa selama Orde Baru pengembangan teknologi terjebak ke dalam kepentingan sempit. Masing-masing sektor dalam perekonomian nasional mengembangkan sendiri teknologi-teknologi "unggulan" mereka. Namun pengembangan itu tidak memiliki benang merah dengan teknologi yang dikembangkan oleh sektor ekonomi yang lain. BPPT mengembangkan teknologi tak ubahnya dengan mengembangkan sesuatu untuk keperluan sektoral, seperti halnya teknologi dikembangkan oleh sektor industri, pertanian, kehutanan, kesehatan, perumahan, pertambangan, infrastruktur dan lain-lain. Itulah sebabnya mengapa dunia luar selalu mengidentifikasi pengembangan teknologi oleh BPPT yang tampak ditonjolkan pada pengembangan industri pesawat terbang, sektoral sifatnya dan bukan suatu usaha untuk mewujudkan sebuah cetak biru (*blue print*) pengembangan teknologi secara nasional.

Selama Orde Baru, BPPT sebenarnya tidak memiliki kekuasaan mutlak untuk menyusun *blue print* pengembangan teknologi. Walaupun BPPT berpikir ke arah itu dan benar-benar mewujudkan *blue print* tersebut implementasinya pun tidak ditentukan oleh BPPT. Ini karena perekonomian Indonesia selama Orde Baru adalah perekonomian yang digerakkan oleh berbagai kepentingan yang bersifat parokial. Di luar BPPT terdapat Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Pertanian, Departemen Kehutanan dan lain-lain yang memiliki pola dan corak sendiri-sendiri dalam me-

ngembangkan maupun memanfaatkan teknologi. Di balik itu semua, departemen-departemen itu berpikir dengan menitikberatkan pada kepentingan mereka masing-masing.

Selama lebih dari 30 tahun pemerintahan Orde Baru, pengembangan teknologi lalu tidak memiliki garda besar. Kebijakan pemanfaatan dan pengembangan teknologi oleh sekian banyak departemen dianggap sebagai pengejawantahan atas kepentingan masing-masing departemen. Langkah BPPT yang terlalu jauh pada perumusan kebijakan teknologi di departemen-departemen itu justru dengan mudah mencuatkan anggapan keliru bahwa BPPT "mencampuri" urusan departemen lain. Oleh karena itu, kesan paling dalam atas peran teknologi di bidang ekonomi selama Orde Baru ialah munculnya tiga aras pemikiran tentang industrialisasi di Indonesia. Aras *pertama* diwakili oleh para ekonom yang memandang penting pendekatan keunggulan komparatif untuk memanfaatkan secara optimal sumber-sumber daya alam nasional. Teknologi dikembangkan di sini terutama untuk tujuan optimalisasi penggunaan sumber daya alam yang sangat besar di Indonesia. Aras *kedua* adalah pemikiran tentang keterkaitan industri hulu dan industri hilir dalam proses industrialisasi. Teknologi dibutuhkan di sini untuk mempercepat keterkaitan antara industri hulu dan industri hilir itu. Aras *ketiga* adalah pemikiran tentang transformasi teknologi industri yang dikemukakan oleh B.J. Habibie melalui delapan wahana dan dengan empat pentahapan.

Dengan demikian, pengembangan teknologi nampak sebagai adanya tiga garis yang bergerak sendiri-sendiri hingga tanpa disadari menciptakan labirin yang memenjara

kita bersama. Kita pada akhirnya lengah untuk secara tenang dan berhati-hati merumuskan garda besar pengembangan teknologi nasional, dengan jalan, misalnya, berusaha menjawab secara lebih kritis pertanyaan tentang apa yang sesungguhnya dibutuhkan oleh perekonomian bangsa ini terhadap teknologi. Karena pertanyaan dan jawaban atas permasalahan ini tidak benar-benar dapat dipetakan dengan jelas, maka akibatnya sangat serius. Sampai akhirnya terjadi krisis ekonomi, yang membawa kejatuhan rezim Orde Baru, seluruh strategi pengembangan teknologi yang ada selama ini tampak memiliki kekeliruan yang sama, yaitu tidak mampu menjadi basis daya saing perekonomian nasional dari ancaman krisis.

Setelah berakhirnya Orde Baru mulai disadari bahwa aras-aras pemikiran tentang teknologi tersebut muncul dan tak dapat dilepaskan dari dinamika kekuasaan Presiden Soeharto. Sebagaimana kita tahu, Presiden Soeharto adalah pemimpin Orde Baru yang begitu piawai memainkan kartu manajemen konflik demi menjaga kelanggengan kekuasaan otoriternya. Masing-masing aras pemikiran dalam pengembangan teknologi itu tidak dilihat sebagai sebuah mosaik yang harus ditransendensikan untuk menghasilkan garda besar pengembangan teknologi. Oleh Pak Harto ketiga aras pemikiran itu diartikan sebagai adanya saling tarik-menarik kepentingan politik. Sebagai penguasa yang kekuasaannya bertumpu pada manajemen konflik, maka semua itu diarahkan untuk menciptakan struktur ketergantungan pada diri Pak Harto. Pengembangan teknologi untuk tujuan daya saing perekonomian nasional akhirnya benar-benar menjadi labirin yang membingungkan.

Menuju Strategi Baru

Krisis ekonomi yang menimpa Indonesia hingga membawa kejatuhan rezim Soeharto merupakan momentum yang sangat tepat untuk memeta-ulang strategi pengembangan teknologi. Krisis ekonomi merupakan perwujudan yang paling nyata dari tidak adanya integrasi teknologi yang komprehensif ke dalam dinamika ekonomi nasional. Pendekatan teknologis dalam perekonomian selalu memperkenalkan cara pengelolaan ekonomi secara rasional dengan *output* yang lebih besar. Berbagai dampak buruk dari ketidakpastian akibat fluktuasi ekonomi dicoba diperkecil oleh teknologi. Dengan teknologi, upaya meraih peluang tidak lagi didasarkan pada *keberanian mengambil risiko*, melainkan pada *kemampuan memperhitungkan risiko secara tepat*. Sementara itu, biaya yang besar dalam rangka pemanfaatan teknologi terletak pada biaya pengadaan, bukan pada operasionalisasi teknologi itu sendiri. Di Indonesia, logika ini tidak menjadi kenyataan, karena teknologi dalam perkembangan industrinya memiliki keterbatasan. Dalam hal ini, krisis ekonomi yang terjadi lebih dikarenakan ketidakmampuan memperhitungkan risiko secara tepat.

Strategi baru yang dibutuhkan Indonesia dalam mengembangkan teknologi pada dasarnya bertumpu pada dua hal mendasar, yaitu: (1) dikembangkannya teknologi mutakhir yang antara lain ditujukan untuk membantu mengatasi krisis ekonomi; (2) teknologi masa depan yang landasannya antara lain telah diletakkan oleh B.J. Habibie.

Menuju Penyelesaian Krisis

Pelajaran berharga dari terjadinya krisis ekonomi di Indonesia ialah bahwa, *perta-*

ma, perekonomian Indonesia belum memiliki *basic work* yang kuat menghadapi gejolak berskala global. Krisis ekonomi di Indonesia, bagaimanapun merupakan *resultante* dari amalgamasi atau persinggungan yang sangat kuat antara perekonomian nasional dengan perekonomian global. Krisis yang praktis tidak dapat diperhitungkan sebelumnya itu, termasuk oleh Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF), membuka tabir yang selama ini terselubung bahwa membaiknya kinerja perekonomian nasional muncul sebagai proses dari pengelolaan ekonomi yang berlangsung secara "alamiah". Kapasitas produksi dalam perekonomian nasional berjalan tanpa memperoleh dukungan yang kuat dari teknologi, sehingga kinerja perekonomian nasional yang dinilai baik itu merupakan gambaran yang terbatas pada kondisi ekonomi makro.

Akibat dari terjadinya krisis moneter, perekonomian Indonesia kembali ke titik nol. Perekonomian pasar yang digulirkan sejak tahun 1980-an melalui serangkaian deregulasi dan debirokratisasi, tampak gagal dengan terjadinya krisis itu. Dengan demikian tidaklah berlebihan jika dikatakan bahwa krisis merupakan cerminan dari terjadinya *market failure* di Indonesia dalam jangka waktu yang cukup lama. Desain ekonomi baru yang dirancang Indonesia dengan demikian sudah sangat mendesak untuk memasukkan teknologi sebagai faktor pembentuk daya saing perekonomian nasional.

Dengan latar belakang krisis itu, pengembangan teknologi sekarang ini sangat relevan apabila diorientasikan pada pengembangan teknologi mutakhir. Krisis ekonomi yang kembali mengangkat peran strategis sektor pertanian, perkebunan, kehutan-

an dan sektor ekonomi lain yang bercirikan *resources based-economy* bagaimanapun tidak mungkin dilakukan secara apa adanya. Besarnya tumpuan harapan pada sektor-sektor ini membawa konsekuensi yang serius bahwa semua sektor ini harus dikelola dengan visi teknologi. Kebijakan teknologi harus secara serius menjadikan semua sektor ini memiliki nilai tambah yang tinggi. Makna kehadiran teknologi di sini juga tidak terbatas hanya memberikan keuntungan secara ekonomi, tetapi juga memberikan keuntungan sosial. Jadi, pengembangan maupun penerapan teknologi berada dalam konteks *social capital*, di mana teknologi menjamin terbentuknya *skill for productivity* sektor pertanian, perkebunan, kehutanan dan lain-lain.

Teknologi mutakhir yang harus dikembangkan Indonesia mengacu pada kenyataan adanya *embodied technology* dan *disembodied technology* di tengah-tengah masyarakat. *Embodied technology* adalah teknologi yang ada dalam peralatan dan barang-barang. Karena peralatannya kebanyakan buatan luar negeri maka disebut *embodied technology* luar negeri. Kita sesungguhnya membutuhkan *embodied technology* buatan Indonesia. Hanya dalam kenyataan, kebanyakan *embodied technology* itu diimpor.

Disembodied technology ialah teknologi yang tidak ada dalam barang atau produk, tetapi terdapat dalam SDM. Oleh karena itu, *disembodied technology* ada dalam diri orang-orang Indonesia maupun pada diri orang asing. *Disembodied technology* Indonesia itu mendesak untuk dirumuskan hingga menjadi sebuah sistem yang dapat dijalankan untuk tujuan mengurangi pe-

ran, atau bahkan menggantikan peran, *embodied technology* yang harus diimpor.⁵

Berangkat dari *disembodied technology*, teknologi mutakhir yang harus dikembangkan di Indonesia adalah teknologi yang *practical* dan sekaligus *sellable*. Inilah teknologi yang terlupakan selama ini, sehingga sekarang diperlukan suatu reorientasi pemikiran. Teknologi mutakhir dengan sendirinya merupakan teknologi di depan mata, "teknologi sehari-hari", yang dalam kenyataan diimpor dari negara-negara seperti Taiwan, Korea Selatan, Cina maupun Hongkong. Mulai dari barang-barang konsumsi (produk yang banyak dibutuhkan masyarakat) hingga pada alat dan kemasan pendukung produk itu (plastik, kertas, pembungkus dan lain-lain) merupakan ruang lingkup teknologi mutakhir.

Teknologi Masa Depan

Secara skematis, teknologi masa depan merupakan teknologi yang dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan peningkatan kegiatan ekonomi Indonesia pasca krisis ekonomi. Apabila diskenariokan bahwa krisis ini akan berlangsung selama tiga tahun, maka sekitar tahun 2001 atau 2002 Indonesia harus memulai langkah mengembangkan teknologi masa depan. Dalam kerangka teknologi masa depan itu, terjadi peningkatan kegiatan rancang bangun dan perakyasaan teknologi, sehingga kelak teknologi benar-benar menjadi bagian dari upaya peningkatan daya saing perekonomian nasional. Hal-hal mendasar dalam pengembang-

⁵Krisis ekonomi antara lain terjadi karena terlalu banyak *embodied technology* yang diimpor dari luar negeri sehingga membutuhkan begitu banyak dolar (devisa).

an teknologi yang telah dilakukan selama masa Orde Baru, dalam konteks ini masih penting dan relevan untuk dilanjutkan dan dikembangkan. Dari sini akan terlihat *trend* teknologi yang secara saksama dikembangkan oleh Indonesia.

Sebagai bagian dari strategi memasuki abad XXI, pengembangan teknologi canggih di Indonesia sengaja dikaitkan secara erat dengan usaha menyeluruh untuk memajukan ekonomi dan organisasi-organisasi yang secara aktif menciptakan nilai tambah. Teknologi canggih, di masa depan, menjadi aspek paling penting terciptanya keunggulan ekonomi, organisasi dan bahkan menstimulir terjadinya keunggulan pada jaringan kerja birokrasi pemerintah. Inilah imperatif yang *inherent* dalam perspektif teknologi masa depan.⁶ Dengan imperatif ini, berarti kegagalan dalam mengaitkan secara organik teknologi canggih dan pengembangan ekonomi merupakan kegagalan membangun sebuah perspektif. Kegagalan membangun perspektif tersebut dapat dilihat pada terobosan yang dilakukan oleh para ilmuwan (*scientist*) yang hanya terfokus pada teknologi itu sendiri dan mengabaikan hal-hal lain di luar teknologi. Sementara itu kegagalan perspektif yang dilakukan pihak lain (ekonom, ahli keuangan, ahli hukum dan lain-lain) dibuktikan oleh adanya pandangan bahwa usaha pengembangan teknologi hanyalah menghambur-hamburkan uang. Di masa depan, *unitary decision*⁷ harus men-

jembatani dua pandangan yang berbeda secara diametral itu.

Untuk menjamin adanya *unitary decision*, industri canggih di masa depan harus dikembangkan atas pertimbangan untuk memenuhi kebutuhan *end user* dan bukan merupakan keinginan subjektif para perancang teknologi. Ini berarti teknologi masa depan yang dikembangkan Indonesia benar-benar ditujukan untuk *end user* dan oleh karena itu *end user* harus memperoleh jaminan akan biaya, akuntabilitas, risiko, waktu, kinerja, *features*, dan lain-lain. Di sinilah pada akhirnya terasa sekali pentingnya memperhatikan *state-of-the-art* atau seni pengembangan teknologi masa depan yang relevan dengan kebutuhan pasar. Konsekuensinya bagi para ahli teknologi ialah bahwa mereka harus selalu merasa berada dalam situasi persaingan pasar yang bergerak dengan sangat cepat (Starling, 1981: 231).

KEPUSTAKAAN

- Badan Pusat Statistik (BPS). 1997. *Statistik Indonesia 1996*. Jakarta: BPS.
- Business Week*. 1992 Special Bonus Issue. "Reinventing America: Meeting the New Challenges of Global Economy".
- Chee, Lim Peng. 1985. "Regulating the Transfer Technology; An Analysis of Malaysia's Experience". *Contemporary South-East Asia*. Dikutip kembali dari Thee Kian Wie, *Industrialisasi di Indonesia: Beberapa Kajian*. Jakarta: LP3ES, 1994.
- Conference of Socialist Economists Micro-electronics Group. 1980. *Micro-electronics: Capitalist Technology and the Working Class*. London: CSE.
- Djojohadikusuma, Sumitro. 1979. "Aspek Ekonomi dan Politik Sekitar Masalah Ekologi dan Lingkungan Hidup", dalam M.T. Zen

⁶Untuk pembahasan lebih lanjut tentang imperatif ini lihat Porter (1983) serta Hayes, Wheelwright and Clark (1988).

⁷Dalam pengertian yang lebih luas, *unitary decision* bisa berarti tekno-ekonomi atau pengembangan teknologi yang bertumpu pada kebutuhan untuk memajukan ekonomi.

- (ed), *Menuju Kelestarian Lingkungan Hidup*. Jakarta: PT Gramedia.
- Encyclopedia of the Social Sciences* (Volume 13). 1962. New York: The Macmillan Co.
- Freeman, Christopher. 1987. *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. London and New York: Pinter Publisher.
- Habibie, B.J. 1986. "Industrialisasi, Transformasi, Teknologi dan Pembangunan Bangsa". *Prisma* XV, no. 1.
- Hayashi, Takeshi. 1990. *The Japanese Experience in Technology: From Transfer to Self Reliance*. Tokyo: United Nations University Press.
- Hayes, Robert H., Steven C. Wheelwright and Kim B. Clark. 1988. *Dynamic Manufacturing: Creating the Learning Organization*. New York: Free Press.
- Henzler, Herbert A. 1992. "The New Era Euro-capitalism". *Harvard Business Review*, July-August.
- Landau, Ralph. 1986. "Technology, Economics and Public Policy", dalam Ralph Landau and Dale Jorgenson, *Technology and Economic Policy*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
- Morita, Akio. 1992. "Partnering for Competitiveness: The Role of Japanese Business". *Harvard Business Review*, July-August.
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. London: The Macmillan Press Ltd.
- Raillon, François. 1990. *Indonesia 2000: The Industrial and Technological Challenge*. Paris-Jakarta: CNPF & Cipta Kreatif.
- Reich, Robert B. 1983. *The Next American Frontier*. New York: Times Books.
- Sigit, Soetaryo. 1980. *Mineral Resources for the Twenty First Century Challenges and Opportunity An Indonesian View*. Jakarta: Department of Mines and Energy, Directorate General of Mines Mineral Technology Development Centre.
- Smith, Shannon L. 1992. *The Politic of Indonesian Reineforests*. Centre of Southeast Asian Studies Working Papers No. 76.
- Suparmoko, M. 1989. *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*. Yogyakarta: PAU -- Studi Ekonomi Universitas Gadjah Mada.
- Starling, Grover. 1981. "Making Strategic Decisions in High Technology Environments". *Policy Sciences* 24, no. 3, Agustus.
- Wie, Thee Kian. 1994. *Industrialisasi di Indonesia: Beberapa Kajian*. Jakarta: LP3ES.

Perilaku Tabungan Rumah Tangga

Kasus Industri Pedesaan di Bantul

Aloysius Gunadi Brata

Tabungan yang dimiliki oleh rumah tangga industri pedesaan sangatlah penting berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan modal di tengah terbatasnya akses industri pedesaan terhadap sumber pinjaman dari luar. Dalam kasus industri pedesaan di Bantul ditemukan bahwa rumah tangga industri pedesaan memiliki kemampuan untuk menabung yang umumnya sudah dalam bentuk aset finansial, terutama di lembaga keuangan bukan bank. Meskipun demikian ada indikasi bahwa kemampuan menabung tersebut justru masih diabaikan oleh lembaga keuangan. Selain itu, dari analisis regresi dapat disimpulkan bahwa selain ditentukan oleh besarnya pendapatan, nilai tabungan rumah tangga industri pedesaan juga dipengaruhi oleh variabel-variabel lain, seperti tingkat pendidikan, jenis kelamin dan jenis industri.

Pendahuluan

BANYAK kendala yang dihadapi oleh industri kecil dan rumah tangga, termasuk yang berada di wilayah pedesaan, untuk bisa berkembang dengan baik. Salah satunya adalah keterbatasan modal, seperti yang diungkapkan oleh Tambunan (1995) maupun PUPUK Bandung (lihat, Yayasan Abhiseka, 1998). Tambunan menunjukkan bahwa kendala utama yang dihadapi oleh industri kecil di Indonesia adalah permodalan (27,24 persen), sedangkan PUPUK Bandung menemukan bahwa prioritas masalah usaha kecil yang harus dipecahkan pertama-tama adalah modal (65 persen). Hal ini mengindikasikan bahwa industri pedesaan umumnya masih membiayai usahanya dengan menggunakan modal sendiri.

Pembiayaan dengan modal sendiri bukan hanya pada saat usaha dibentuk atau dimulai, tetapi juga dalam proses keberlangsungan usaha selanjutnya. Namun, pembiayaan

dengan modal sendiri ini tidaklah memadai. Misalnya manakala terdapat pesanan dalam jumlah besar namun secara kredit ataupun tanpa uang muka, maka industri pedesaan tidak mampu memenuhinya karena tidak memiliki modal, terutama modal kerja, yang memadai.

Pembiayaan usaha dengan modal sendiri sangat erat kaitannya dengan tabungan rumah tangga yang bersangkutan. Hal ini karena sumber pembiayaan dengan modal sendiri sebetulnya tidak lain adalah tabungan. Dan, secara teoretis, tabungan memberikan banyak manfaat bagi rumah tangga, terlebih bila tabungan tersebut terlembagakan dengan baik. Manfaat-manfaat tersebut menurut Robinson (1994) adalah sebagai berikut:

- Untuk memenuhi kebutuhan likuiditas.
- Untuk mendapatkan penghasilan bunga.
- Untuk keperluan konsumsi terutama bagi rumah tangga yang berpendapatan rendah dan tidak menentu.

- Untuk keperluan investasi, bukan hanya berkaitan dengan industri tetapi juga termasuk jenis-jenis investasi lainnya seperti pendidikan anak-anak, membangun rumah ataupun pemasangan listrik.
- Untuk memenuhi keperluan-keperluan sosial dan keagamaan maupun untuk barang-barang konsumsi lainnya.
- Untuk menghadapi masa pensiun, sakit, ataupun cacat.
- Untuk mengganti atau menambah kredit.
- Untuk membangun *credit rating* dan sebagai jaminan kredit.

Dengan memperhatikan manfaat-manfaat tabungan tersebut, tampaklah bahwa bagi rumah tangga industri pedesaan tabungan bukan hanya berkaitan dengan persoalan mempertahankan taraf hidup atau memenuhi kebutuhan konsumsi semata-mata tetapi juga dapat berperan bagi kelangsungan dan perkembangan industri yang dijalankan, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Manfaat secara langsung adalah dengan menggunakan tabungan untuk keperluan permodalan usaha atau investasi. Sedangkan secara tidak langsung misalnya adalah dengan melalui mekanisme pinjaman di mana tabungan merupakan salah satu komponen penentu kemampuan untuk melunasi pinjaman (*repayment ability*) ataupun untuk membentuk *credit rating* dan sebagai jaminan. Dengan adanya tabungan, persoalan keterbatasan modal dapat teratasi sekalipun mungkin tidak secara tuntas mengingat dalam banyak kasus masih juga harus meminjam dari sumber informal yang umumnya diketahui memiliki beban bunga yang tidak kecil (Ghate, 1988; Nugroho dan Moeljarto, 1994).

Dengan dilandasi oleh pemikiran bahwa tabungan rumah tangga berkait erat de-

ngan permodalan industri pedesaan, tulisan ini dimaksudkan untuk menelaah perilaku tabungan rumah tangga industri pedesaan. Ada dua aspek tabungan yang akan coba diungkapkan di sini. Kedua aspek tersebut adalah: (1) gambaran tentang bentuk-bentuk akumulasi tabungan yang dilakukan oleh rumah tangga industri pedesaan, (2) variabel-variabel penentu atau determinan tabungan rumah tangga industri pedesaan.

Kasus yang akan diamati di sini adalah industri pedesaan di Bantul (Kabupaten Bantul, DIY) dengan memanfaatkan data hasil survei usaha kecil bidang pengolahan yang dilakukan November sampai Desember 1996. Survei tersebut memang tidak secara khusus dirancang untuk mengkaji perilaku tabungan rumah tangga industri pedesaan. Namun, beberapa bagian dari hasil survei ini dapat digunakan untuk kepentingan tulisan ini.

Bentuk Akumulasi dan Determinan Tabungan: Temuan Lapangan

Sebanyak 72 persen dari 93 responden yang disurvei di Kabupaten Bantul mengatakan bahwa mereka mempunyai tabungan. Persentase ini terhitung cukup tinggi karena Rahardjo dan Ali (1992) hanya mendapatkan temuan 46,78 persen UKM di Kabupaten Klaten yang memiliki tabungan. Namun, hal ini bisa dimengerti karena Rahardjo dan Ali menggunakan data hasil studi lapangan tahun 1984. Untuk saat ini, mungkin saja kondisi di Klaten tidak jauh berbeda dengan temuan di Kabupaten Bantul tersebut.

Dalam kaitan ini kiranya menarik untuk dilihat karakteristik responden penabung

Tabel 1

BEBERAPA KARAKTERISTIK PENABUNG DAN BUKAN PENABUNG

Karakteristik	Keterangan	Penabung (n = 67)	Bukan Penabung (n = 26)	Total
Pendapatan Total (Rp 000/bulan)	Rata-rata	312,56	201,75	281,58
	Dev. Std	350,50	139,15	309,66
Industri sebagai sumber utama pendapatan (persen)	Utama	79,10	84,60	80,60
	Bukan Utama	20,10	15,40	19,40
Jenis Industri (persen)	IHPK	59,70	46,20	55,90
	ILMKA	40,30	53,80	44,10
Pendidikan	Rata-rata	2,12	1,92	2,06
	Dev. Std	0,99	0,89	0,96
Umur (tahun)	Rata-rata	45,70	56,40	48,14
	Dev. Std	13,30	16,74	15,08
Jenis Kelamin (persen)	Laki-laki	31,30	34,60	32,30
	Perempuan	68,70	65,40	67,70

Keterangan: (1) Aktivitas industri disebut sebagai sumber utama pendapatan bila andil pendapatan industri terhadap total pendapatan rumah tangga adalah lebih dari 50 persen; (2) Jenis industri: IHPK = Industri Hasil Pertanian dan Kehutanan; ILMKA = Industri Logam, Mesin, Kerajinan dan Aneka; (3) Pendidikan: 1 = tidak pernah sekolah; 2 = SD; 3 = SMTP; 4 = SMTA; 5 = perguruan tinggi.

dan responden yang bukan penabung. Beberapa karakteristik tersebut disajikan pada Tabel 1. Dari tabel tersebut terlihat adanya perbedaan yang cukup kentara antara karakteristik penabung dan bukan penabung, yaitu terutama dalam hal pendapatan rumah tangga, tingkat pendidikan, dan umur. Dilihat dari jenis industri, sebagian besar penabung adalah responden pada kelompok industri IHPK. Sedangkan dari sisi jenis kelamin, sebagian besar penabung adalah perempuan, dengan catatan bahwa sebagian besar responden memang berjenis kelamin perempuan.

Bentuk Akumulasi Tabungan

Bentuk akumulasi tabungannya perlu diperhatikan karena berkaitan dengan tingkat kemanfaatan tabungan. Secara teoritis,

ada dua bentuk akumulasi tabungan, yaitu aset riil dan aset finansial. Berkaitan dengan bentuk akumulasi tabungan tersebut, Asian Development Bank (1985) pernah mengungkapkan bahwa akumulasi tabungan di sebagian besar negara berkembang umumnya masih dalam bentuk aset riil. Sementara Rahardjo dan Ali (1992), berdasarkan penelitian lapangan di Klaten tahun 1984, mendapatkan temuan bahwa masih cukup banyak pemilik UKM (Usaha Kecil dan Menengah) yang tidak menabung dalam bentuk uang.

Tabungan dalam bentuk aset riil misalnya dalam wujud ternak, perhiasan, tanah, ataupun bahan pangan. Namun, seperti diungkapkan oleh Rahardjo dan Ali, tabungan dalam bentuk aset riil agak sulit untuk digunakan bagi kegiatan produksi ataupun mengembangkan modal usaha lebih lanjut. Sebagai contoh adalah ternak sapi. Bagi ru-

mah tangga petani, sapi bisa digunakan untuk mempersiapkan lahan sawahnya sebelum ditanami. Namun bagi rumah tangga industri, ternak sapi kurang produktif bagi usaha industri yang dijalankannya. Kalau butuh tambahan modal, sapi harus dijual terlebih dulu agar menjadi aset cair (likuid). Sementara itu, uang yang dibutuhkan mungkin tidak senilai harga jual sapi. Katakanlah dibutuhkan tambahan modal Rp 100 ribu sementara harga sapi Rp 1 juta. Dalam hal ini tidaklah mungkin hanya menjual satu kaki sapi saja sekalipun harga daging kaki sapi Rp 100 ribu. Tabungan dalam bentuk tanah (lahan), juga kurang likuid sehingga makin hari makin kurang diminati selain karena kian terbatasnya lahan yang menyebabkan kesempatan untuk menabung dalam bentuk tanah menjadi berkurang. Dari tabungan berbentuk aset riil, hanya perhiasan (emas) yang masih bisa dikatakan likuid.

Dengan adanya kelemahan-kelemahan tabungan dalam bentuk aset riil itu, rumah tangga akan terdorong untuk menabung dalam bentuk aset finansial. Tabungan berupa aset finansial ini bisa pada lembaga keuangan bank ataupun bukan bank, termasuk menabung secara tunai di rumah. Dalam kaitan ini akses kepada lembaga keuangan yang mampu memenuhi kebutuhan likuiditas ini menjadi penting. Sejauh lembaga keuangan seperti ini dapat diakses oleh rumah tangga, akan semakin besar peluang bagi bentuk tabungan finansial.

Dalam hal ini perlu diingat bahwa lembaga keuangan bukan bank, yang sifatnya cenderung informal, masih berperan cukup besar di wilayah pedesaan. Salah satu sebabnya adalah karena lembaga keuangan formal umumnya belum cukup menjangkau

Tabel 2

DISTRIBUSI PENABUNG MENURUT BENTUK AKUMULASI TABUNGAN		
Bentuk Akumulasi	Jumlah	Persen
Aset Riil	16	23,9
Aset Finansial	60	89,6
a. Bukan Bank	39	58,2
Koperasi	6	9,0
Koperasi Simpan Pinjam	7	10,4
Arisan	25	37,3
Di rumah (tunai)	6	9,0
b. Bank	25	37,3
BPR	1	1,5
Bank Pemerintah (BRI)	21	31,3
Bank Swasta Lainnya	4	6,0

Keterangan: Persentase dihitung dari jumlah penabung (67 responden).

wilayah pedesaan. Di sinilah lalu pengenalan lembaga keuangan seperti perbankan dipandang sangat strategis dalam meningkatkan tabungan berbentuk aset finansial. Lembaga keuangan ini diharapkan bukan hanya sebagai tempat untuk menabung tetapi juga sebagai penyedia fasilitas pinjaman.

Pada Tabel 2 tampak bahwa tabungan berbentuk aset finansial lebih banyak dipakai ketimbang tabungan berbentuk aset riil. Tabungan berupa aset finansial tersebut ada di lembaga keuangan bank maupun bukan bank. Terdapat 60 responden yang mempunyai tabungan berupa aset finansial. Sedangkan yang memiliki tabungan dalam bentuk aset riil sejumlah 16 responden, misalnya berupa ternak dan emas ataupun bentuk lainnya. Juga tampak bahwa ada responden yang menabung bukan hanya di satu tempat dan juga bukan hanya berupa satu bentuk aset.

Sebagian besar tabungan dalam bentuk aset finansial berada di lembaga keuangan bukan bank yang juga merupakan lembaga

keuangan informal seperti koperasi, kelompok simpan pinjam/KSP (*credit union*/CU), arisan, ataupun dengan cara menyimpan uang secara tunai di rumah. Hal ini memberikan gambaran bahwa keberadaan lembaga keuangan informal masih cukup penting bagi rumah tangga industri pedesaan.

Konsekuensi lebih jauh dari kondisi ini adalah bahwa kurang tepat bila peran lembaga keuangan informal dalam dinamika rumah tangga industri pedesaan diabaikan begitu saja, terlebih pada kondisi di mana akses mereka terhadap lembaga keuangan formal (bank) masih minim. Sekalipun begitu, tabungan dalam bentuk aset finansial yang ditempatkan pada lembaga keuangan informal ini mungkin pula akhirnya ditempatkan di lembaga keuangan formal, terutama bank.

Dengan mengikuti kegiatan arisan atau KSP misalnya, setiap anggota bukan hanya melakukan aktivitas menabung tetapi bisa pula mendapatkan fasilitas pinjaman. Dengan adanya fasilitas pinjaman ini diharapkan persoalan kelangkaan uang dapat sedikit teratasi, misalnya manakala ada kebutuhan untuk mengatasi persoalan modal usaha. Dalam format arisan, setiap anggota merasa sebagai penabung sekaligus peminjam. Anggota yang mendapatkan arisan pada putaran-putaran awal akan lebih tepat untuk disebut sebagai peminjam, sedangkan yang mendapatkan arisan pada putaran terakhir sesungguhnya adalah penabung semata-mata.

Rata-rata tabungan melalui arisan dari sembilan responden adalah sekitar Rp 122 ribu (lihat Tabel 3). Sebagai upaya untuk menabung, angka Rp 122 ribu memang cukup berarti. Namun kalau untuk kepentingan

Tabel 3
NILAI TABUNGAN BERDASARKAN BENTUK AKUMULASINYA

Bentuk Akumulasi	Rata-rata (Rp 000)
Aset Riil	845,9
Aset Finansial	1.348,9
a. Bukan Bank	205,1
Koperasi	45,8
Koperasi Simpan Pinjam	214,6
Arisan	121,8
Di rumah (tunai)	529,6
b. Bank	1.505,8
BPR	150,0
Bank Pemerintah (BRI)	1.410,0
Bank Swasta Lainnya	12.737,5
Total	1.410,0

Keterangan: Khusus untuk tabungan dalam bentuk aset riil, perlu diungkapkan bahwa nilainya belum tentu betul-betul akurat karena merupakan hasil konversi ke dalam satuan moneter. Konversi dilakukan berdasarkan perkiraan responden terhadap harga pasar per unit aset riil. Catatan ini kiranya perlu diperhatikan, terutama manakala membandingkan nilai tabungan berbentuk aset riil dengan yang berbentuk aset finansial.

an pengembangan usaha, tampaknya masih terlalu kecil. Sehubungan dengan itu, kuat dugaan bahwa arisan lebih banyak berfungsi sebagai bentuk menabung daripada sarana untuk menambah modal industri. Dari hasil studinya di daerah Bandung, Hardjono (sebagaimana dikutip dalam Diermen, 1998) juga pernah mengemukakan bahwa arisan lebih berfungsi sebagai tabungan daripada sebagai upaya mendapatkan kredit. Kecenderungan yang sama juga terjadi pada koperasi. Ada indikasi bahwa koperasi lebih berfungsi sebagai sarana untuk menabung ketimbang untuk mendapatkan pinjaman. Hal ini karena ternyata hanya sedikit penabung di koperasi yang memanfaatkan

kan fasilitas pinjaman yang tersedia. Kecenderungan seperti itu tampaknya berkaitan dengan masih sangat terbatasnya kemampuan lembaga keuangan tersebut untuk memberikan pinjaman kepada anggotanya. Kalaupun ada, itu hanya sebatas pinjaman berskala kecil. Dalam hal ini, kelompok simpan pinjam (KSP) jauh lebih baik daripada koperasi pada umumnya, setidaknya tampak dari nilai tabungannya. Dari angka yang diungkapkan oleh responden, didapatkan rata-rata tabungan di koperasi sekitar Rp 46 ribu sedangkan pada KSP sekitar Rp 215 ribu. Bahwa koperasi kurang berperan dalam penyelesaian persoalan permodalan industri pedesaan tampaknya terkait pula dengan citra jelek yang sering masih melekat pada lembaga koperasi.

Sebagaimana diketahui, bukanlah hal yang baru bila koperasi selama ini dinilai sering cuma mengutip iuran saja dari para anggotanya, kurang memperhatikan aspirasi dan kepentingan anggotanya tetapi justru hanya digunakan atau dimanfaatkan oleh pengurusnya saja. Padahal, fungsi koperasi yang diharapkan oleh para anggota adalah sebagai sumber dana murah, penyedia bahan baku murah ataupun lainnya yang dibutuhkan oleh para anggota. Dalam kasus industri kecil di desa Batur (Kabupaten Klaten) keadaan yang kurang menguntungkan itu dialami oleh pengusaha industri kecil, seperti tampak dari hasil studi Effendy dan Weber (1993). Sementara dalam kasus industri kecil di Kalimantan Timur, Kuncoro (1997) bahkan menunjukkan bahwa keanggotaan dalam koperasi justru memberikan dampak negatif terhadap omset usaha industri kecil maupun terhadap posisi bersaing. Hal-hal seperti itu membuat banyak pengusaha kecil menjadi enggan untuk

menjadi anggota koperasi. Di Kabupaten Bantul sendiri, jumlah koperasi di lingkungan industri kerajinan masih sangat terbatas. Berdasarkan laporan yang ada, tahun 1996 hanya ada tiga koperasi di lingkungan industri kerajinan dengan anggota kurang dari 2.000 orang. Adapun jumlah industri kecilnya mencapai lebih dari 17.000 unit usaha (tahun 1995). Di Kecamatan Bantul sendiri, di mana survei dilakukan, pada tahun 1996 terdapat 41 unit usaha industri kecil dan 179 industri rumah tangga.

Responden yang mempunyai tabungan di bank sejumlah 25 orang atau lebih dari 37 persen dari responden penabung. Dalam kasus industri kecil di Klaten, Rahardjo dan Ali hanya mendapatkan lima responden yang menabung di bank, sedangkan Diermen (1998) dalam kasus industri pakaian jadi dan mebel di sekitar Jakarta mendapatkan lebih dari setengah jumlah responden. Dibandingkan dengan temuan Rahardjo dan Ali (1992) serta Diermen (1998) bisalah disebutkan bahwa temuan kasus dari Bantul tersebut cukup realistis, karena studi Rahardjo dan Ali didasarkan pada temuan lapangan tahun 1980-an sedangkan studi Diermen didasarkan pada survei di perkotaan.

Kalau diperhatikan lebih jauh, responden yang menabung di bank sebagian besar memilih Bank Rakyat Indonesia (BRI), yaitu 21 responden, disusul kemudian bank swasta dan terakhir BPR. Banyaknya responden yang menabung di BRI tersebut bisa dimengerti mengingat BRI merupakan bank (pemerintah) yang jangkauannya luas. Dalam kaitan ini, BRI memang dinilai cukup berhasil dalam menjalankan sistem Unit Desa (lihat, Boomgard and Angell, 1994). Namun demikian, nilai tabungan di BRI lebih rendah

daripada di bank swasta. Rata-rata tabungan di BRI adalah sekitar Rp 1,4 juta sedangkan di bank swasta sekitar Rp 12,7 juta, dan di BPR hanya senilai Rp 150 ribu. Nilai tabungan di bank swasta lebih tinggi barangkali karena didasari pertimbangan bahwa suku bunganya lebih tinggi daripada di BRI.

Seperti halnya pada lembaga keuangan bukan bank, perbankan dalam kasus ini ternyata juga lebih berfungsi sebagai lembaga tempat menabung saja. Berdasarkan data yang ada, dari 25 responden yang memiliki tabungan di bank, hanya tujuh responden saja yang pernah mendapatkan kredit perbankan. Padahal, tabungan di perbankan nilainya cukup besar. Secara rata-rata, sekitar Rp 1,5 juta per penabung. Bahwa lembaga keuangan bank lebih berfungsi sebagai sarana untuk menabung diperkuat pula dengan kenyataan bahwa hanya sedikit responden yang berminat untuk mengambil kredit perbankan (hanya sembilan responden dari seluruh responden penabung di bank). Memang, ada kemungkinan bahwa alasan mereka tidak berminat mengambil kredit perbankan adalah karena tambahan modal yang dibutuhkan tidaklah besar sehingga dirasa belum perlu mencari pinjaman dari bank. Dengan kata lain, sejauh kebutuhan tambahan modalnya kecil, industri pedesaan lebih banyak menggunakan tabungannya sendiri ataupun memakai fasilitas pinjaman dari lembaga keuangan informal sekalipun beban bunganya lebih tinggi.

Namun, perlu diperhatikan adanya indikasi bahwa responden tidak berminat mengambil kredit dari bank karena persoalan prosedur, jaminan, dan semacamnya yang menyulitkan industri pedesaan sekalipun sebetulnya mereka mampu melunasinya. Ke-

nyataan tersebut tampak sejalan dengan hasil studi Diermen (1998), yaitu bahwa hanya sedikit responden yang mengajukan pinjaman dari bank dan lebih sedikit lagi yang berhasil mendapatkannya, sekalipun lebih dari separo yang menggunakan rekening bank. Dengan demikian, bisa dikatakan bahwa fungsi bank memang baru sebatas untuk kepentingan menabung saja, terutama untuk menjaga likuiditas, dan belum banyak bermanfaat sebagai "jembatan" untuk mendapatkan kredit perbankan. Demikian pula, tidak berlebihan bila dikatakan bahwa pengenalan lembaga keuangan bank belum memberikan manfaat langsung secara berarti bagi industri pedesaan dalam hal permodalan. Jadi, tidaklah terlalu mengada-ada kalau sampai saat ini masih diyakini bahwa gerak roda industri pedesaan memang lebih banyak ditopang oleh modal sendiri, yaitu dari tabungan yang bisa mereka sisihkan dari pendapatannya yang bukan hanya berasal dari industri yang dijalankan tetapi bisa juga dari usaha lainnya. Bila dikaitkan dengan manfaat-manfaat tabungan sebagaimana diungkapkan oleh Robinson (1994), tampak bahwa manfaat tabungan dalam rangka *credit rating* dan jaminan kredit nyata belum banyak terjadi.

Sebagai konsekuensi dari persoalan di atas, harus ada perubahan cara pandang dari lembaga keuangan, utamanya perbankan, terhadap kemampuan industri pedesaan dalam mengambil kredit. Yang harus digarisbawahi di sini adalah bahwa industri pedesaan sebetulnya pantas mendapatkan kredit dari perbankan. Tanpa adanya perubahan cara pandang, tabungan yang dihimpun dari rumah tangga industri pedesaan lebih banyak menguntungkan bank saja, sementara bagi para penabung manfaat itu belum cu-

kup jelas. Di lain pihak kalau toh lembaga keuangan informal, terutama arisan dan kelompok simpan-pinjam, lebih berperan sebagai tempat menabung saja, dan bukan sebagai penyedia fasilitas kredit, hal ini masih bisa dimaklumi. Sebab, lembaga keuangan informal di pedesaan bukanlah semata-mata berfungsi sebagai lembaga keuangan, tetapi juga bisa berperan sebagai suatu lembaga sosial. Lembaga-lembaga ini dikenal pula sebagai lembaga mediasi yang bisa berperan dalam pemberdayaan masyarakat lapis bawah, terutama bila lembaga tersebut dibentuk atas dasar inisiatif masyarakat sendiri, bukan instruksi dari atas (Nugroho, 1997).

Determinan Tabungan

Salah satu pendekatan dalam menelusuri variabel-variabel penentu atau determinan tabungan rumah tangga adalah hipotesis daur hidup (*life-cycle hypothesis*). Hipotesis ini didasarkan pada asumsi bahwa rumah tangga memiliki siklus hidup. Dengan asumsi ini maka tingkat pendapatan dan konsumsi akan mengikuti siklus hidup rumah tangga. Secara sederhana, siklus hidup dapat dipilah menjadi tiga tahap mengikuti struktur umur manusia. Tahap pertama adalah ketika yang bersangkutan masih muda (*early age period*), tahap kedua adalah masa bekerja (*working years*), dan terakhir adalah masa tidak bekerja atau pensiun (*retirement period*).

Pada tahap pertama, yang terjadi adalah *dissaving* atau tabungan negatif. Hal ini karena pada tahap tersebut seseorang belum memiliki pendapatan atau kalaupun ada jumlahnya masih minim. Sementara itu, konsumsi tetap harus diadakan dan lebih besar daripada pendapatan, sehingga akhirnya terjadi *dissaving*. Dalam satu rumah tangga, pem-

biayaan konsumsi tersebut dipenuhi oleh orang tua. Atau bisa pula konsumsi ini dipenuhi dengan cara utang terlebih dulu. Baru pada tahap kedua pendapatan dapat diperoleh dan bisa digunakan untuk melunasi utang yang sebelumnya diambil ataupun untuk menabung. Tabungan pada masa bekerja inilah yang kemudian dipakai untuk memenuhi konsumsi pada masa pensiun. Dari sini tampak bahwa tabungan secara teoretis akan berkaitan dengan struktur umur di mana bentuk hubungannya cenderung bersifat parabolik.

Hipotesis daur hidup kemudian dikembangkan dengan mengintroduksi variabel-variabel demografi (lihat, Mason, 1988). Dalam studi Elfindri (1990) yang mengambil kasus rumah tangga di Sumatera bagian Tengah variabel demografi tersebut adalah jumlah anggota keluarga dan jumlah anak yang sedang sekolah yang menyiratkan beban ketergantungan dalam satu rumah tangga. Berdasarkan analisisnya terhadap data Susenas 1987, Elfindri sampai pada kesimpulan bahwa variabel jumlah anggota rumah tangga sangat menentukan tingkat tabungan dengan arah hubungan negatif, sedangkan variabel jumlah anak yang sedang sekolah ternyata tidak memberikan pengaruh dengan arah yang pasti.

Studi Kelley dan Williamson dengan mengambil kasus rumah tangga di Yogyakarta antara lain menggunakan variabel umur rumah tangga dan tercatat sebagai perintis dalam studi mikro tentang perilaku tabungan di wilayah Asia-Pasifik (lihat, Chandavarkar, 1993). Studi tersebut menggunakan data hasil survei tahun 1958-1959 dengan temuan antara lain bahwa *marginal propensity to save* (MPS) meningkat seiring dengan bertambahnya umur rumah tangga.

Tentu saja, variabel-variabel demografi lainnya bisa juga digunakan, misalnya tingkat pendidikan dan jenis kelamin. Demikian pula halnya dengan variabel-variabel lain. Pada kasus rumah tangga petani misalnya, luas lahan pertanian yang dimiliki merupakan variabel yang perlu diperhatikan. Sedangkan pada kasus rumah tangga industri, yang lebih tepat untuk diintroduksi adalah karakteristik industri yang dimiliki oleh rumah tangga yang bersangkutan dan sebagainya. Dengan kata lain, hal-hal spesifik dari objek kajian perlu pula diakomodasi dalam model tabungan yang dirumuskan.

Berdasarkan uraian di atas dan dikaitkan dengan objek kajian, model selengkapny yang akan diestimasi di sini adalah sebagaimana dinyatakan dalam persamaan (1) berikut:

Model tersebut akan diestimasi dengan menggunakan metode *Two Stage Least Square* (TSLS) dengan pertimbangan bahwa pendapatan merupakan fungsi dari banyak variabel yang dalam hal ini mencakup variabel demografi maupun variabel industri. Dengan metode TSLS, langkah pertama adalah meregresikan seluruh variabel bebas pada model di atas (kecuali PRT) terhadap PRT. Selanjutnya, nilai residual PRT dari hasil regresi tersebut digunakan untuk mensubstitusi nilai PRT hasil observasi. Hasil regresi model tabungan disajikan pada Tabel 4.

Hasil estimasi memiliki presisi yang cukup memadai seperti tampak dari nilai koefisien determinasi berganda ($Adj. R^2$) sebesar 36,78 persen. Ini berarti bahwa model yang digunakan di sini cukup mampu untuk menjelaskan variasi tingkat tabungan

$$TRT = \alpha_0 + \alpha_1 PRT + \alpha_2 UMUR + \alpha_3 (UMUR)^2 + \alpha_4 PDDK + \alpha_5 DJK + \alpha_6 DKI + \alpha_7 DUP + e \quad (1)$$

$(\alpha_1 > 0; \alpha_2 > 0; \alpha_3 < 0; \alpha_4 > 0; \alpha_5 > 0; \alpha_6 > 0; \alpha_7 > 0)$

di mana:

TRT	=	tabungan rumah tangga ^a
PRT	=	pendapatan rumah tangga
UMUR	=	umur pengusaha
(UMUR) ²	=	kuadrat umur pengusaha
PDDK	=	tingkat pendidikan formal pengusaha (tidak pernah sekolah = 1; SD = 2; SMTP = 3; SMTA = 4; perguruan tinggi = 5)
DJK	=	<i>dummy</i> jenis kelamin pengusaha (perempuan = 0; laki-laki = 1)
DKI	=	<i>dummy</i> kelompok industri (IHPK = 0; ILMKA = 1)
DUP	=	<i>dummy</i> industri sebagai sumber utama pendapatan (bukan utama = 0; utama = 1)
e	=	variabel gangguan acak

^aNilai tabungan rumah tangga dihitung sebagai selisih antara total pendapatan rumah tangga dan total konsumsi rumah tangga. Pertimbangan tidak digunakannya nilai tabungan akumulasi, lihat keterangan pada Tabel 3.

Tabel 4

HASIL REGRESI MODEL TABUNGAN

Variabel	Koefisien	T-Stat.	Sig. T
Konstanta	-150,040443	-1,238	0,2206
PRT	0,152489	4,785	0.0000
UMUR	4,332072	0,901	0,3710
UMUR ²	-0,017643	-0,354	0,7249
PDDK	23,263343	1,940	0,0571
DJK	66,345084	2,797	0,0070
DKI	51,589503	2,491	0,0156
DUP	-17,302295	-0,659	0,5126
Adj. R-squared	0,36783		
F-statistik	6,48615		
n	67		

rumah tangga industri pedesaan. Pada tingkat signifikansi 10 persen, dari tujuh variabel bebas, terdapat empat variabel yang pengaruhnya signifikan terhadap tabungan rumah tangga, yaitu PRT, PDDK, DJK dan DKI.

Koefisien regresi PRT yang bertanda positif menunjukkan bahwa PRT memberikan pengaruh positif dalam meningkatkan besarnya tabungan rumah tangga. Koefisien regresi PRT merupakan *marginal propensity to save* (MPS) sehingga dengan demikian bisa disebutkan bahwa MPS dari pendapatan rumah tangga (PRT) adalah 15,25 persen. Dengan model regresi sederhana, MPS yang didapatkan adalah sekitar 17 persen. Perkiraan yang ada, MPS rumah tangga di Indonesia adalah antara 10 dan 20 persen (Robinson, 1994). PDDK berpengaruh positif secara signifikan terhadap TRT. Ini berarti, semakin tinggi tingkat pendidikan formal pengusaha maka tabungan rumah tangganya semakin tinggi pula. Variabel DJK yang koefisien regresinya bertanda positif menunjukkan bahwa perbedaan jenis kelamin membawa pengaruh yang signifikan terhadap tabungan rumah tangga. Ada kecenderungan bahwa bila pengusaha industri berje-

nis kelamin laki-laki, maka tabungan rumah tangganya lebih tinggi dibandingkan dengan pengusaha industri berjenis kelamin perempuan.

Berkaitan dengan karakteristik industri, yang pengaruhnya signifikan terhadap tabungan rumah tangga hanyalah DKI dengan koefisien regresi bertanda positif. Hal ini menunjukkan bahwa rumah tangga yang industrinya termasuk pada kelompok ILMKA memiliki tabungan yang lebih besar ketimbang yang termasuk dalam IHPK. Hal ini sedikit banyak juga merupakan indikasi adanya perbedaan kinerja antara IHPK dan ILMKA. Berdasarkan analisis data sekunder, memang terdapat indikasi bahwa ILMKA di Kabupaten Bantul memiliki kinerja yang lebih baik ketimbang IHPK.

Tidak signifikannya pengaruh UMUR dan UMUR² terhadap tabungan rumah tangga menunjukkan bahwa hipotesis daur hidup kurang berlaku dalam kasus ini, sekalipun arah pengaruhnya sesuai dengan yang dihipotesiskan. Hipotesis tersebut dalam kenyataannya memang masih banyak diperdebatkan dalam studi-studi tentang tabungan (lihat, Mason, 1988; Shumaker dan Clark, 1992; Doshi, 1994). Namun perlu dicatat pula bahwa variabel umur berkorelasi positif secara erat dengan tingkat pendidikan formal. Kecenderungannya, semakin tinggi umur responden, semakin rendah tingkat pendidikannya. Dari data yang ada, responden yang sudah berumur, banyak yang tidak pernah mengenyam pendidikan formal.

Selain UMUR dan UMUR², DUP juga tidak signifikan pengaruhnya terhadap tabungan rumah tangga. Ini mengindikasikan bahwa aktivitas di bidang industri belum cukup berperan dalam menentukan be-

sarnya tabungan. Sehubungan dengan itu, tidak mengherankan bila pekerjaan yang menjadi sumber pendapatan rumah tangga bukan hanya di bidang industri. Lebih dari 40 persen responden penabung nyatanya memiliki pula sumber pendapatan atau pekerjaan lain. Catatan penting di sini adalah bahwa DUP berkorelasi negatif erat dengan PDDK.

Penutup

Rumah tangga industri pedesaan memiliki kemampuan untuk menabung yang umumnya sudah dalam bentuk aset finansial, terutama di lembaga keuangan bukan bank. Namun, baik lembaga keuangan bukan bank maupun lembaga keuangan bank tampak lebih banyak berfungsi sebagai tempat untuk menabung saja. Dalam konteks pemecahan kendala permodalan bagi industri pedesaan (maupun usaha kecil pada umumnya), lembaga-lembaga tersebut mestinya bukan hanya sebagai tempat menabung tetapi sekaligus juga sebagai penyedia fasilitas kredit. Kondisi ini mengindikasikan bahwa manfaat tabungan rumah tangga sebagai penentu *credit rating* ataupun jaminan kredit belum seperti yang diharapkan. Kemampuan rumah tangga industri pedesaan dalam menabung tampak masih diabaikan. Pengabaian ini tidak lepas dari masih adanya anggapan yang tidak tepat tentang kelayakan industri pedesaan untuk mendapatkan fasilitas kredit entah itu berkaitan dengan kemampuan pelunasan (*repayment ability*), biaya transaksi ataupun hal-hal lainnya. Cara pandang seperti ini mesti diubah bila peningkatan modal dianggap penting agar industri pedesaan bisa berkembang dengan baik.

Adapun dari analisis regresi, bisa disimpulkan bahwa selain ditentukan oleh besarnya pendapatan, tabungan rumah tangga industri pedesaan juga dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, jenis kelamin dan jenis industri. Dengan demikian, variabel-variabel tersebut perlu pula diperhatikan dalam upaya meningkatkan tabungan pada rumah tangga industri pedesaan. Tentu saja dengan menempatkannya dalam konteks pemecahan masalah permodalan. Catatan penting untuk analisis regresi di sini adalah bahwa variabel umur berkorelasi dengan tingkat pendidikan sedangkan status industri bagi rumah tangga (DUP) berkorelasi erat juga dengan tingkat pendidikan. Catatan tersebut kiranya perlu diperhatikan agar selanjutnya dapat disusun model alternatif yang lebih tepat atau dengan teknik regresi yang mampu mengatasi persoalan kolinearitas tersebut.

KEPUSTAKAAN

- Asian Development Bank. 1985. *Improving Domestic Resource Mobilization Through Financial Development*. Manila: Asian Development Bank.
- Boomgard, James J. dan Kenneth J. Angell. 1994. "Bank Rakyat Indonesia's Unit Desa System; Achievement and Replicability", dalam Maria Otero dan Elisabeth Rhyne (eds.), *The New World of Microenterprise Finance*, hlm. 206-228. West Harford, Connecticut: Kumarian Press Inc.
- Chandavarkar, Anand. 1993. "Saving Behaviour in the Asian-Pacific Region". *Asian-Pacific Economic Literature* 7(1): 9-27.
- Diermen, Peter van. 1998. *Sistem Kewirausahaan Industri Garmen dan Furnitur di Indonesia*. Jakarta: PT Pustaka CIDESINDO-Massey University, New Zealand.

- Doshi, Kokila. 1994. "Determinant of the Saving Rate: An International Comparison". *Contemporary Economic Policy* 12: 37-45.
- Effendy, Tadjudin N. dan Helmut Weber. 1993. *Keintegrasian dan Prospek Perkembangan Industri Pedesaan: Studi Kasus di Dua Desa di Klaten dan Gunung Kidul*. Yogyakarta: PPK-UGM.
- Elfindri. 1990. "Pengaruh Beban Ketergantungan Terhadap Tabungan Rumah Tangga Pedesaan Sumatera Bagian Tengah". *Majalah Demografi Indonesia* 17(33): 31-47.
- Ghate, PB. 1988. "Informal Credit Market in Asian Developing Countries". *Asian Development Review* 6(1): 64-85.
- Kuncoro, Mudrajad. 1997. "Pengembangan Industri Pedesaan Melalui Koperasi dan Usaha Kecil: Suatu Studi Kasus di Kalimantan Timur". *Analisis CSIS* 26(1): 77-98.
- Mason, Andrew. 1988. "Saving, Economic Growth, and Demographic Change". *Population and Development Review* 14(1): 113-144.
- Nugroho, Heru dan Vidhyandika Moeljarto. 1994. "Debitur Potensial di Pedesaan Jawa". *Prisma* 9: 55-69.
- Nugroho, Heru. 1997. "Institusi-institusi Mediasi Sebagai Sarana Pemberdayaan Masyarakat Lapis Bawah: Studi Kasus Arisan di Bantul dan Credit Union di Timor Timur". *Analisis CSIS* 26(1): 99-112.
- Rahardjo, M. Dawam dan Fachry Ali. 1992. "Faktor-faktor Keuangan yang Mempengaruhi Usaha Kecil dan Menengah di Indonesia", dalam Kenneth James dan Narongchai Akrasanee, *Aspek-aspek Finansial Usaha Kecil dan Menengah Studi Kasus Asean*, hlm. 16-50. Jakarta: LP3ES.
- Robinson, Marquerite S. 1994. "Savings Mobilization and Microenterprises Finance: The Indonesian Experience", dalam Maria Otero dan Elisabeth Rhyne (eds.), *The New World of Microenterprise Finance*, hlm. 35-36. West Harford, Connecticut: Kumarian Press Inc.
- Shumaker, Linda D. dan Robert L. Clark. 1992. "Population Dependency Rates and Saving Rates: Stability of Estimates". *Economic Development and Cultural Change* 40(2): 319-332.
- Tambunan, Mangara. 1995. "Alokasi Kredit Bagi Pengembangan Usaha Kecil", dalam Loekman Soetrisno dan Faraz Umayu (ed.), *Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan*, hlm. 143-153. Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya.
- Yayasan Abhiseka. 1998. *Direktori Paket Kredit untuk Usaha Kecil*. Yogyakarta: Yayasan Abhiseka.

Dokumen

KTT APEC dan KTT ASEAN di Masa Krisis

Faustinus Andrea

PERTEMUAN tahunan Forum Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) 1998 di Malaysia November 1998 menghasilkan kesepakatan untuk melakukan tindakan bersama dalam mengatasi krisis ekonomi yang melanda Asia. Upaya untuk mengatasi krisis ini sejak semula menjadi tema utama pertemuan di Kuala Lumpur, yaitu sejak SOM APEC dan KTM APEC. Sementara itu upaya liberalisasi perdagangan dan investasi yang selalu menjadi tema pertemuan-pertemuan APEC sebelumnya, mendapat porsi lebih kecil. Hal ini karena masalah krisis ekonomi di Asia lebih mendesak untuk dibahas mengingat pengaruhnya terhadap perekonomian dunia. Para pemimpin APEC menganggap bahwa tindakan bersama dalam mengatasi krisis ekonomi ini sangat diperlukan guna memperlancar arus modal di sektor swasta. Tindakan bersama tersebut dituangkan dalam Deklarasi Cyberjaya.

Dalam deklarasi yang berjudul *Strengthening the Foundations for Growth* (Memperkuat Dasar bagi Pertumbuhan), para pemimpin ekonomi APEC sepakat untuk mengatasi krisis dengan menjalankan kebijakan ekonomi makro yang berorientasi pada pertumbuhan, dukungan internasional bagi penciptaan lapangan kerja dan jaring pengaman sosial, restrukturisasi sektor dan finansial, katalisasi arus modal swasta dan memperkuat arsitektur keuangan internasional. Deklarasi ini merupakan langkah maju APEC, karena selama ini APEC dinilai kurang memberi respons terhadap krisis keuangan yang melanda anggotanya. Meskipun upaya untuk mengatasi krisis ekonomi akan sulit dilakukan oleh APEC, karena APEC tidak dibentuk se-

bagai lembaga penyelesaian krisis, namun sebagai wadah APEC tetap menjadi harapan bagi anggotanya untuk melakukan aksi-aksi kolektif yang secara kongkret mampu membangkitkan kembali perekonomian dari keterpurukan.

Ide untuk melancarkan Program Pemulihan Asia Bersama (*Concerted Asian Recovery Program*) oleh anggota APEC guna mendorong pertumbuhan ekonomi di negara-negara yang dilanda krisis merupakan upaya untuk mengatasi krisis. Bantuan Jepang melalui *Miyazawa Plan* dengan menyediakan dana sebesar 30 milyar dolar AS dan sikap AS yang mendorong negara-negara dan pihak internasional untuk meningkatkan bantuan guna menunjang program jaring pengaman sosial, membantu usaha kecil dan menengah, dan penciptaan lapangan kerja di negara yang dilanda krisis juga merupakan upaya untuk mengatasi krisis. Di samping itu, gagasan *Asian Debt Plan* dari AS guna mengatasi krisis melalui perbaikan sistem perbankan dan penyelesaian utang swasta serta langkah AS untuk mengurangi suku bunga telah banyak membantu pemulihan kepercayaan pada kurs mata uang di negara yang dilanda krisis. Berbagai lobi dan pertemuan bilateral dalam kerangka APEC juga diharapkan mampu mendorong berbagai kerja sama yang mengarah pada pemulihan ekonomi anggota APEC.

Sehubungan dengan hal itu, APEC perlu terus meningkatkan kerja sama dan mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan baru sehingga dapat menentukan keberhasilan

an dalam pencapaian pembangunan di masa yang akan datang. Liberalisasi perdagangan dan investasi perlu terus ditingkatkan bagi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi di kawasan Asia Pasifik. Hasil-hasil pertemuan APEC di Kuala Lumpur akan memberi manfaat bagi para anggotanya, apabila para anggota APEC mampu memanfaatkan peluang yang tersedia dengan mempertahankan kebijakan ekonomi makro yang tepat, khususnya efisiensi dan daya saing ekonomi dari masing-masing negara anggota.

KTT ASEAN keenam yang berlangsung di Hanoi Desember 1998 telah mengambil langkah-langkah untuk mengatasi berbagai kesulitan dari krisis ekonomi di Asia. Langkah-langkah tersebut tertuang dalam Deklarasi Hanoi dan Rencana Aksi Hanoi untuk melaksanakan Visi ASEAN 2020, dengan memperkuat persatuan dan kerja sama di antara negara anggotanya. Namun demikian langkah-langkah itu nampaknya sulit dilakukan, apabila tidak ada kesamaan pandangan maupun front bersama dalam menghadapi krisis ekonomi secara sungguh-sungguh.

Di samping itu respons negara anggota ASEAN yang terkena krisis berbeda-beda dan bertentangan satu sama lain. Thailand, Filipina dan Indonesia misalnya memilih paket IMF, sedangkan Malaysia melakukan kebijakan *foreign exchange control* yang bertentangan dengan prinsip liberalisme dan perdagangan bebas yang selama ini dianut ASEAN. Akibatnya yang terjadi adalah pilihan kebijakan yang saling bertentangan di antara sesama anggota ASEAN. Krisis ini memperlihatkan bahwa struktur ASEAN yang mementingkan "ketahanan nasional" daripada *collective action* cukup mempersulit langkah ASEAN dalam mengatasi krisis. Langkah ASEAN untuk melakukan perdagangan dengan mata uang regional, pertukaran informasi, pemantauan kebijakan keuangan dari negara anggota ASEAN misalnya, justru tidak efektif untuk mengatasi krisis (*Republika*, 19-10-1998).

Oleh karena itu, masalah yang dihadapi ASEAN adalah bagaimana ia dapat melakukan "reformasi" secara internal guna menjawab tantangan-tantangan di masa menda-

tang. Diperlukan banyak penyesuaian dan perubahan mendasar agar ASEAN tetap relevan di masa mendatang. Untuk itu ASEAN perlu melakukan beberapa langkah penting, yaitu: (1) redefinisi identitas, dimaksudkan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat umum untuk ikut menentukan agenda-agenda kerja sama secara kongkret (*state-society relationship*); (2) mengkaji ulang prinsip-prinsip yang selama ini mendasari kerja sama antarnegara anggota guna mengefektifkan kerja sama; misalnya, masalah polusi asap kebakaran; (3) perhatian terhadap isu-isu non-konvensional, seperti masalah hak asasi manusia, demokratisasi, lingkungan hidup dan masalah keadilan sosial; (4) peningkatan kebiasaan dialog (*habit of dialogue*) yang sekarang nampak menurun; (5) perhatian serius terhadap peran internasional ASEAN sebagai organisasi kunci dalam mendorong kerja sama yang lebih luas di Asia Pasifik, khususnya dalam ARF dan APEC (*Amanat Nasional*, 22-10-1998).

Ringkasan peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang KTT APEC ke-10 di Malaysia, November 1998 dan KTT ASEAN ke-6 di Hanoi, Vietnam, Desember 1998.

I. PERSIAPAN PERTEMUAN APEC KE-10

A. PERTEMUAN SOM APEC

Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*) APEC berlangsung di Kuala Lumpur, Malaysia, tanggal 12-13 November 1998 dihadiri oleh pejabat dari 21 negara anggota APEC, yaitu Indonesia, AS, Kanada, Australia, Selandia Baru, Papua Nugini, Meksiko, Chile, Jepang, Cina, Korea Selatan, Hong Kong, Taiwan, Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam, Filipina, Thailand, Rusia, Vietnam dan Peru. Pertemuan tersebut dimaksudkan untuk menyusun persiapan penyelenggaraan pertemuan APEC tanggal 17-18 November 1998, berupa pembahasan mengenai liberalisasi dini secara sukarela (*Early Voluntary Sectoral Liberalisation/EVSL*), upaya mengatasi masalah krisis keuangan dan masalah usaha kecil dan menengah. Pertemuan tersebut tidak mencapai konsensus, terutama yang menyangkut masalah liberalisasi dini secara sukarela (EVSL).

Ketua SOM Indonesia, Sumadi Brotodiningrat mengatakan bahwa tidak tercapainya konsensus karena masing-masing anggota APEC tetap pada sikapnya dalam membuka sektor tertentu bagi EVSL. Di satu pihak ada anggota yang menghendaki paket EVSL fleksibel dengan sedikit pengecualian, sedangkan di pihak lain ada anggota yang menghendaki paket EVSL tetap pada prinsip sukarela. Jepang misalnya, menekankan pada sikap sukarela di mana tiap negara APEC punya hak untuk secara sukarela ikut atau tidak ikut dalam program EVSL. Sementara itu, Malaysia dan anggota ekonomi maju APEC lainnya menghendaki disiplin. Hal lain adalah berkaitan dengan perhitungan fleksibilitas dari masalah *endrates* (tingkat tarif akhir yang dikehendaki) dan *enddates* (batas akhir tarif sudah diturunkan). Masing-masing pihak tetap dengan sikapnya, terutama yang berkaitan dengan unsur sukarela dan disiplin ini.

Di samping itu, tidak tercapainya konsensus juga berkaitan dengan keinginan untuk mengaitkan EVSL dengan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Jepang menghendaki EVSL dibawa ke WTO, sementara anggota lain seperti Chile dan Meksiko menolak, karena tidak menghendaki masalah sektoral dibawa ke WTO. Chile dan Meksiko menghendaki bahwa masalah yang lebih terpadu saja yang diteruskan ke WTO, sedangkan EVSL tetap dalam APEC.

Hambatan lainnya bagi pencapaian konsensus adalah masalah diferensiasi dalam APEC antara anggota negara maju dengan anggota negara berkembang. Negara maju ingin masalah liberalisasi lebih cepat, sedangkan negara berkembang ingin lebih lambat (*Kompas*, 14-11-1998).

Sehubungan dengan masalah-masalah tersebut, para pejabat tinggi SOM sepakat untuk meneruskan masalah tersebut ke sidang yang lebih tinggi, yaitu pada Konferensi Tingkat Menteri (KTM).

B. KONFERENSI TINGKAT MENTERI APEC KE-10

Konferensi Tingkat Menteri (KTM) APEC ke-10 berlangsung di Kuala Lumpur, Malay-

sia, tanggal 15-16 November 1998 dihadiri oleh Menteri dari 21 negara anggota APEC sebagaimana disebutkan di atas.

Pernyataan Bersama (*Joint Statement*) KTM yang dibacakan oleh Menteri Industri dan Perdagangan Internasional (MITI) Malaysia, Rafidah Aziz menyatakan: (1) menyetujui program liberalisasi dini secara sukarela (EVSL) berdasarkan prinsip sukarela dan fleksibel, terutama dalam kebijakan penurunan tarif yang menjadi hambatan utama, dengan catatan bahwa EVSL dalam sembilan sektor (ikan dan produk ikan, produk kehutanan, produk kimia, produk pelestarian lingkungan, energi, peralatan medis, batu permata dan perhiasan, standar dalam komunikasi, dan mainan anak-anak) diupayakan untuk diikuti pihak lain di luar APEC, dengan kemungkinan dibahas dalam WTO; (2) keprihatinan para menteri APEC atas krisis keuangan yang melanda anggota APEC dan kemungkinan dampaknya meluas ke kawasan lain. Di samping itu mereka prihatin dengan dampak sosial ekonomi sekarang ini yang mengganggu pertumbuhan ekonomi, lapangan kerja, dan kemiskinan di negara anggota APEC; (3) EVSL merupakan langkah penting untuk mempercepat laju liberalisasi APEC; (4) *endrates* dan *enddates* dan produk yang masuk dalam EVSL tetap berpatokan pada fleksibilitas. Langkah ini diambil setelah Jepang menolak menerapkan EVSL pada ikan dan produk ikan, serta produk kehutanan, dengan alasan politik dalam negeri (*Kompas*, 16-11-1998); (5) dukungan bagi pelaksanaan kerja WTO di bidang liberalisasi perdagangan dan investasi dan pembuatan peraturan. Anggota-anggota APEC akan memberikan kontribusi bagi persiapan konferensi Menteri-menteri WTO ketiga; (6) beberapa rencana aksi individu (IAP) menyangkut masalah reformasi sektor keuangan secara keseluruhan sebagai respons terhadap krisis keuangan yang terjadi akhir-akhir ini; (7) para pemimpin dan menteri-menteri APEC akan bertemu di Beijing tahun 2001 dan menerima Meksiko untuk menjadi tuan rumah pertemuan APEC tahun 2002 (*Suara Karya*, 16-11-1998).

II. PERTEMUAN APEC KE-10

Pertemuan Informal Para Pemimpin Ekonomi Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (*Asia Pacific Economic Leaders Meeting/AELM*) atau KTT APEC KE-6, berlangsung di Kuala Lumpur, Malaysia tanggal 17-18 November 1998 dihadiri oleh para pemimpin ekonomi dari 21 negara, yaitu Presiden B.J. Habibie, Wakil Presiden AS, Al Gore, PM Kanada, Jean Cretien, PM Australia, John Howard, PM Selandia Baru, Jenny Shipley, PM Papua Niugini, Bill Skate, Presiden Meksiko, Ernesto Zedillo Ponce de Leon, Presiden Chile, Eduardo Frei Ruiz Tagle, PM Jepang, Keizo Obuchi, Presiden Cina, Jiang Zemin, Presiden Korea Selatan, Kim Dae-Jung, Ketua Eksekutif Hong Kong SAR, Tung Chee Hwa, Ketua Badan Perencanaan dan Pengembangan Ekonomi Taiwan, Chiang Pin-Kung, PM Singapura, Goh Chok Tong, PM Malaysia, Mahathir Mohamad, Sultan Brunei Darussalam, Hassanah Bolkiah, Presiden Filipina, Joseph Estrada, PM Thailand, Chuan Leekpai dan tiga anggota baru anggota APEC, yaitu PM Rusia, Yevgeny Primakov, PM Vietnam Phan Van Khai dan Presiden Peru, Alberto Fujimori.

Deklarasi pemimpin ekonomi APEC bertema *Strengthening the Foundations for Growth*, yang dibacakan oleh PM Malaysia, Mahathir Mohamad menyatakan sebagai berikut: (1) krisis keuangan yang melanda sebagian anggota APEC (Thailand, Indonesia, Malaysia, Filipina, Korea Selatan, Jepang, Hong Kong dan Rusia) telah menimbulkan dampak pada kehidupan sosial, seperti pengangguran, tingkat pendapatan yang menurun dan kemiskinan. Bahkan, krisis juga mulai meluas ke luar kawasan Asia Pasifik, seperti Amerika Latin dan Amerika Utara. Oleh karena itu, pemimpin APEC sepakat bekerja sama untuk mendukung upaya pemulihan krisis secara dini dan berkelanjutan; (2) para pemimpin APEC berupaya mencegah meluasnya pengaruh resesi ke kawasan dan mencegah kemungkinan resesi dunia. Untuk itu diperlukan fundamental ekonomi yang kuat bagi prospek pemulihan ekonomi Asia Pasifik, dengan menekankan proses kehati-hatian, kebijakan ekonomi makro yang berorientasi kepada pertumbuhan, pasar dan in-

stitusi keuangan yang kuat. Di samping itu, liberalisasi perdagangan dan investasi serta pengembangan kemampuan sumber daya manusia, merupakan landasan bagi pembaruan dan pertumbuhan berkelanjutan; (3) menegaskan krisis keuangan sebagai tantangan utama yang harus diatasi; (4) walaupun sudah terlihat kemajuan dalam program reformasi sistem keuangan di Indonesia, Korea Selatan, Thailand dan Filipina, para pemimpin APEC tetap menegaskan perlunya bantuan dari negara maju guna mengatasi krisis ini; (5) diperlukan kerja sama untuk mendorong pertumbuhan, restrukturisasi sektor perusahaan dan keuangan, menggali arus modal swasta, memperkuat arsitektur keuangan internasional serta dukungan internasional bagi lapangan kerja dan sistem jaringan pengaman sosial; (6) mendukung upaya bank-bank pembangunan multilateral dalam menggunakan instrumen-instrumen keuangan baru, guna membantu dan memperlancar arus modal sektor swasta. Langkah ini bisa mengurangi beban utang dan memulihkan akses mereka pada pembiayaan perdagangan dan modal kerja yang kritis. Untuk itu anggota APEC yang dilanda krisis perlu terus memperkuat sistem keuangan dalam negeri, dengan disertai kebijakan ekonomi makro yang hati-hati dan berorientasi pada pertumbuhan; (7) peningkatan kemampuan pengaturan ekonomi dalam negeri merupakan langkah yang baik untuk mempersiapkan setiap anggota APEC dalam menghadapi tantangan maupun menghindari krisis keuangan seperti yang terjadi sekarang ini; (8) peningkatan perdagangan dan investasi merupakan elemen penting pemulihan ekonomi yang lebih cepat; (9) kerja sama ekonomi dan teknik perlu ditingkatkan guna mengurangi kesenjangan antara anggota maju dan anggota berkembang dalam APEC (*Kompas*, 19-11-1998); (10) pendekatan baru untuk mengkatalisasi arus modal yang stabil dan berkelanjutan di kawasan Asia Pasifik; (11) memperbarui kembali komitmen Deklarasi Bogor bagi pencapaian investasi dan perdagangan terbuka dan bebas di APEC; (12) untuk jangka panjang, perlu kerja sama di antara anggota APEC dengan negara dan institusi lain guna mengembangkan dan menerapkan lang-

kah-langkah memperkuat sistem keuangan internasional; (13) mobilisasi bantuan tambahan guna mendorong percepatan restrukturisasi, antara lain dengan menggunakan jaminan bank pembangunan multilateral dan mekanisme inovatif lainnya; (14) meningkatkan ketersediaan pembiayaan perdagangan dan modal kerja, antara lain melalui kerja sama antara lembaga kredit ekspor dan lembaga asuransi; (15) mobilisasi investasi dan modal ekuitas sektor swasta yang kuat; (16) menghapus semua peraturan dan hukum yang menghambat kemampuan lembaga-lembaga keuangan swasta untuk ikut serta secara konstruktif dalam restrukturisasi utang sektor swasta (*Kompas*, 20-11-1998).

Berikut ini adalah butir-butir Deklarasi APEC di Kuala Lumpur:

1. Tantangan Penting APEC

- Tantangan krisis keuangan
- Kebijakan makro berorientasi pertumbuhan
- Dukungan internasional bagi tenaga kerja dan jaring pengaman sosial
- Restrukturisasi sektor swasta dan keuangan
- Katalisasi arus modal swasta
- Memperkuat arsitektur keuangan internasional
- Tantangan pada kemudahan (fasilitasi), liberalisasi investasi dan perdagangan
- Tantangan bagi kerja sama teknik dan ekonomi

2. Pencapaian Penting Tahun 1998

- Rencana aksi individu (IAP)
- Sukses dalam paket EVSL pada sembilan sektor
- Semakin kuatnya kerja sama ekonomi dan teknik

3. Memperkuat Landasan bagi Pertumbuhan Berkelanjutan Memasuki Abad Ke-21

- Memperkuat jaring pengaman sosial
- Memperkuat sistem keuangan masing-masing dan global
- Memperkuat arus investasi dan perdagangan
- Memperkuat basis sains dan teknologi
- Memperkuat pembangunan sumber daya manusia
- Memperkuat infrastruktur ekonomi
- Memperkuat jaringan komersial dan bisnis

Sumber: *Kompas*, 19-11-1998.

III. REKOMENDASI ABAC UNTUK APEC

Pertemuan *APEC Business Advisory Council* (ABAC) berlangsung di Kuala Lumpur tanggal 15-16 November 1998 dan dihadiri oleh kalangan usahawan negara-negara anggota APEC untuk memberikan rekomendasi kepada para pemimpin ekonomi APEC.

Rekomendasi yang dibacakan oleh Ketua ABAC, Tan Sri Dato Tajudin Ramli, menyatakan sebagai berikut: (1) mendesak para pemimpin APEC untuk mengambil langkah segera, baik secara individu maupun kolektif, mencegah krisis keuangan yang terjadi sekarang ini agar tidak meluas menjadi krisis global; (2) mendesak para pemimpin APEC segera mengembalikan kepercayaan para investor, mendorong stabilitas mata uang, mengupayakan kembalinya arus modal asing langsung dan arus modal jangka panjang lainnya. Oleh karena itu ABAC mengajukan beberapa inisiatif regional sebagai berikut: (a) membentuk sebuah mekanisme untuk meningkatkan kredit dari obligasi pemerintah, dalam satuan mata uang yang dipercaya secara luas (*hard currencies*), dikeluarkan oleh ekonomi yang terkena krisis melalui jaminan, obligasi pemerintah yang dapat diperjual-belikan atau obligasi kolateral lainnya; (b) mengembangkan mekanisme untuk menyangga dampak dari ketidakstabilan nilai mata uang terhadap sektor swasta, termasuk struktur *multilateral currency swap*; (c) memacu IMF untuk memperluas pendekatannya dan memperhitungkan dampak sosial dari program-programnya; (d) mengundang forum regional untuk melakukan koordinasi kerja sama dalam menghadapi krisis keuangan; (e) memperkuat infrastruktur pasar modal dalam negeri melalui: restrukturisasi bank, menggairahkan investasi, reformasi hukum dan memperbaiki pasar modal; (f) mengurangi utang perusahaan dengan membangun mekanisme restrukturisasi utang dan mengembangkan mekanisme pertukaran mata uang; (g) memfasilitasi ekspor dengan menggairahkan penggunaan struktur perdagangan efek dengan agunan penerimaan perdagangan (tagihan ekspor) untuk kebutuhan *trade financing* dan meningkatkan peran lembaga kredit ekspor untuk memperbesar pemenuhan

kebutuhan keuangan dari perusahaan-perusahaan eksportir (*Bisnis Indonesia*, 13-11-1998); (3) dalam mencapai tujuan APEC bagi suatu liberalisasi investasi dan perdagangan, perlu diperhitungkan krisis ekonomi dan keuangan yang berlangsung sejak Juli 1997; (4) ABAC menilai sekalipun ada kemajuan signifikan dalam liberalisasi perdagangan barang dan jasa di APEC, namun pengaturan perdagangan mata uang yang bersifat spekulasi belum menunjukkan kejelasan; (5) mendesak para pemimpin APEC agar menekankan pentingnya stabilitas mata uang bagi kegiatan dunia usaha; (6) liberalisasi yang prematur dalam pasar modal di sejumlah anggota APEC telah mengundang sejumlah akibat dan biaya yang tidak terduga; (7) mendesak para pemimpin APEC untuk menekankan pentingnya suatu tanggung jawab bersama untuk menjamin tujuan dan kebersamaan APEC. Untuk itu perlu diambil tindakan bersama dalam menanggapi sejumlah kesulitan yang dihadapi oleh kalangan swasta; (8) beberapa sasaran yang harus dilakukan oleh para pemimpin APEC berkaitan dengan masalah krisis, adalah: (a) liberalisasi dini secara sukarela (EVSL); (b) kerja sama ekonomi dan teknologi (Eco-tech); (c) usaha kecil dan menengah (SMEs); (d) optimalisasi kemajuan elektronik untuk bisnis (*electronic commerce*); (e) sistem pangan (*APEC Food System*); dan (f) komite pemantauan rencana aksi (APMC) (*Kompas*, 18-11-1998).

IV. KTT ASEAN VI

Pertemuan Puncak (KTT) ASEAN VI berlangsung di Hanoi, Vietnam tanggal 15-16 Desember 1998, dihadiri oleh Presiden B.J. Habibie, Sultan Brunei Darussalam, Hassanah Bolkiah, PM Thailand, Chuan Leekpai, PM Malaysia, Mahathir Mohamad, PM Singapura, Goh Chok Tong, PM Vietnam, Phan Van Khai, PM Laos, Sisavat Keobounphanh, Ketua Dewan Pembangunan dan Perdamaian Negara Myanmar, Than Shwe, Presiden Filipina, Joseph Estrada, dan hadir sebagai peninjau PM Kamboja Hun Sen, untuk membahas masalah krisis ekonomi dan keuangan yang melanda kawasan ASEAN.

KTT yang didahului dengan Pertemuan Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*), Pertemuan Para Menteri Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Ministerial Meeting/AEMM*) dan Pertemuan Para Menteri Luar Negeri ASEAN (*ASEAN Foreign Affairs*), merupakan KTT bersejarah karena dalam acara makan malam (*Informal Working Dinner*) para pemimpin ASEAN menerima Kamboja sebagai anggota ASEAN. Dengan demikian, cita-cita para pendiri ASEAN untuk menggabungkan ke-10 negara Asia Tenggara dalam satu perhimpunan regional kini terwujud.

Dalam acara pembukaan para pemimpin ASEAN menyatakan pentingnya Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (*ASEAN Free Trade Area/AFTA*) direalisasikan, untuk mengembalikan kepercayaan, mempercepat pemulihan ekonomi, dan meningkatkan pertumbuhan serta insentif dan perlakuan khusus guna menarik investasi asing ke Asia Tenggara. Enam negara ASEAN, yaitu Indonesia, Filipina, Brunei Darussalam, Malaysia, Singapura dan Thailand sepakat mempercepat pelaksanaan AFTA dari tahun 2003 menjadi tahun 2002. Sementara itu, tiga negara ASEAN lainnya, Vietnam, Laos dan Myanmar akan menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi masing-masing.

Langkah-langkah terobosan ASEAN untuk memulihkan krisis dimasukkan dalam Deklarasi Hanoi 1998, Rencana Aksi Hanoi, dan Pernyataan mengenai Langkah-langkah Terobosan (*Bold Measures*) serta Protokol dan Perjanjian Kerangka Kerja yang akan memandu ASEAN menuju milenium ketiga untuk mencapai Visi ASEAN 2020 (*The Straits Times*, 17-12-1998).

Presiden B.J. Habibie mengatakan bahwa: (1) dampak krisis ekonomi dan keuangan yang terjadi di kawasan sangat hebat tetapi tidak mempengaruhi situasi politik dan keamanan di kawasan; (2) situasi perdamaian di kawasan Asia Tenggara dapat memulihkan perekonomian ASEAN. Untuk itu negara-negara ASEAN perlu meratifikasi perjanjian Zona Bebas Senjata Nuklir; (3) pencapaian AFTA melalui skema CEPT (*Common Effective Preferential Tariff*) dan Kawasan Investasi ASEAN perlu dipercepat.

PM Singapura Goh Chok Tong mengatakan bahwa situasi ASEAN akhir-akhir ini sangat memprihatinkan sehingga negara-negara mitra dialog mempertanyakan tentang masa depan ASEAN. Beberapa di antara mereka tidak lagi menganggap ASEAN penting dan percaya bahwa ASEAN tidak lagi efektif. Bahkan, persatuan dan kesatuan ASEAN dianggap melemah karena persoalan bilateral di antara anggotanya. Oleh karena itu ASEAN dengan jumlah penduduk 500 juta jiwa perlu bersatu menggunakan pengaruhnya di arena internasional untuk bersaing di bidang ekonomi dengan blok ekonomi lainnya (*The Straits Times*, 16-12-1998).

Sultan Brunei Darussalam, Hassanal Bolkiah, mengatakan bahwa tantangan yang dihadapi ASEAN adalah segera menarik negara-negara anggotanya keluar dari ketidakpastian ekonomi. Untuk itu ASEAN perlu mendapatkan kepercayaan dari para investor negara-negara luar ASEAN, dan tetap membiarkan sistem ekonomi terbuka untuk memulihkan ekonomi di kawasan.

PM Thailand Chuan Leekpai menekankan pentingnya peningkatan kerja sama ASEAN dengan negara-negara dalam menghadapi tantangan globalisasi dunia. Untuk itu ia berharap agar KTT ini dapat menemukan jalan keluar bagi pemulihan dan pembaruan ekonomi ASEAN.

Pada acara yang sama PM Malaysia Mahathir Mohamad, menyayangkan bahwa krisis ekonomi yang terjadi di ASEAN telah mengakibatkan hubungan di antara negara ASEAN menegang sehingga muncul kesan bahwa ASEAN pecah dan anggotanya saling bermusuhan. Untuk itu Malaysia mendukung inisiatif memperkuat kerja sama ekonomi regional, dan upaya mengkonsolidasikan fundamental ekonomi masing-masing negara anggota ASEAN dan mendukung integrasi ekonomi ASEAN yang lebih luas dalam mengakselerasi tercapainya AFTA (*Kompas*, 16-12-1998).

PM Vietnam Phan Van Khai mengatakan pada acara penutupan KTT bahwa: (1) KTT Hanoi menjadi jembatan yang menghubungkan dua abad yang mencerminkan tekad un-

tuk memperkuat persatuan dan kerja sama perdamaian di masa depan, stabilitas dan pembangunan sesuai dengan aspirasi bangsa ASEAN dan masyarakat dunia; (2) ASEAN menyetujui sejumlah langkah, termasuk memperkuat persatuan untuk meningkatkan kerja sama dan membangun semangat masyarakat atas dasar nilai-nilai setiap negara dan seluruh kawasan serta prinsip dasar dan cara-cara yang telah membantu memajukan ASEAN pada tahun-tahun sebelumnya; (3) ASEAN sepakat memperkuat kerja sama politik, upaya terpadu untuk meningkatkan peran *ASEAN Regional Forum* (ARF), memelihara stabilitas kawasan dan meningkatkan kemakmuran setiap negara anggotanya di kawasan; (4) ASEAN berusaha memanfaatkan potensi sumber daya manusia dengan menciptakan landasan yang kuat untuk mengatasi krisis ekonomi yang terjadi sekarang ini; (5) ASEAN setuju mempercepat reformasi, khususnya di bidang perbankan dan lembaga keuangan dan meningkatkan integrasi untuk menciptakan kawasan ekonomi ASEAN yang dinamis dan kompetitif sehingga mampu menjawab tantangan ekonomi global; (6) ASEAN bertekad melaksanakan rencana-rencana aksi individu dan kolektif dan serangkaian langkah berani dengan mempertimbangkan kondisi dan kemampuan setiap negara anggotanya dalam mewujudkan AFTA, Kawasan Investasi ASEAN dan Skema Kerja Sama Industri ASEAN; (7) pentingnya pembangunan kebudayaan yang sesuai dengan pembangunan perkotaan dengan pemberantasan kemiskinan, penciptaan lapangan kerja dan peningkatan kualitas sumber daya manusia; (8) ASEAN akan melanjutkan kebijakan melihat keluar dan memperkuat kerja sama dengan negara mitra dialognya, organisasi dan forum-forum regional dan berpartisipasi aktif dalam perdamaian dan kemakmuran Asia Pasifik dan dunia (*Antara*, 16-12-1998).

Deklarasi Hanoi berisi antara lain: (1) para pemimpin ASEAN menegaskan kembali komitmen untuk memperdalam integrasi ekonomi di antara negara-negara anggotanya. Untuk itu upaya stabilitas ekonomi makro dan keuangan perlu ditingkatkan, pemulihan ekonomi perlu dilakukan secara dini, dan pertum-

buhan ekonomi yang berkelanjutan perlu dipertahankan; (2) para pemimpin ASEAN menegaskan kembali bahwa peran ASEAN tidak tergantikan dalam menciptakan perdamaian dan kesejahteraan regional, dengan menggarisbawahi prinsip-prinsip utama yang menopang peran ASEAN sebagai kekuatan perdamaian dan stabilitas di Asia Tenggara, yaitu saling menghormati, tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing, konsensus, dialog dan konsultasi; (3) pergolakan ekonomi dan keuangan yang terjadi saat ini telah membawa kemunduran pencapaian yang telah diraih ASEAN. Untuk itu ASEAN akan mengatasi kesulitan-kesulitan ekonomi dan sosial itu dengan peningkatan kerja sama, yaitu meningkatkan efektifitas ASEAN dalam menghadapi tantangan ekonomi global dan mengintensifkan kebiasaan berdialog dalam berbagai persoalan serta mengupayakan peningkatan konsolidasi dan solidaritas (*Kompas*, 18-12-1998).

Rencana Aksi Hanoi yang merupakan penjabaran Visi ASEAN 2020, antara lain menyatakan: (1) tekad ASEAN untuk memperkuat ekonomi makro dan kerja sama keuangan. Hal ini antara lain dilakukan melalui pemeliharaan stabilitas ekonomi makro dan keuangan regional, memperkuat sistem keuangan, meningkatkan liberalisasi sektor jasa keuangan, mengintensifkan kerja sama keuangan, pajak dan asuransi, dan mengembangkan pasar modal ASEAN; (2) peningkatan integrasi ekonomi; misalnya melalui percepatan implementasi AFTA, implementasi AIA (*ASEAN Investment Area*); liberalisasi perdagangan jasa, meningkatkan pengamanan pangan dan daya saing produk pangan, pertanian dan kehutanan, mengintensifkan kerja sama industri, memperkuat perusahaan kecil dan menengah, memperluas kerja sama di bidang *intellectual property rights*, meningkatkan pariwisata ASEAN, serta membangun infrastruktur regional (*Kompas*, 18-12-1998).

Pernyataan tentang Langkah-langkah Terobosan menyatakan sebagai berikut: (1) para pemimpin ASEAN sepakat, keenam negara inti ASEAN, yaitu Indonesia, Brunei Darussalam, Filipina, Malaysia, Singapura dan Thailand penandatanganan pertama Skema

CEPT bagi pelaksanaan AFTA, mempercepat satu tahun pelaksanaan AFTA secara penuh, dari tahun 2003 menjadi tahun 2002. Secara individual, masing-masing negara akan menurunkan tarif sampai nol persen, atau tidak lebih dari lima persen, dari sedikitnya 85 persen produk yang diikutsertakan dalam *Inclusion List* (daftar produk yang diikutsertakan dalam AFTA), pada tahun 2000. Tahun 2001, daftar produk yang terkena tarif antara 0-5 persen akan ditingkatkan menjadi sedikitnya 90 persen. Tahun 2002, 100 persen dari produk yang termasuk dalam *Inclusion List* akan bertarif antara 0-5 persen, dan pelaksanaannya akan dilakukan secara fleksibel; (2) sepakat untuk memperdalam masalah penurunan tarif menjadi nol persen, dan mempercepat masuknya produk-produk, yang saat ini belum masuk dalam skema penurunan tarif ke dalam *Inclusion List*. Kesepakatan untuk memaksimalkan pengenaan tarif 0-5 persen terhadap produk-produk yang termasuk *Inclusion List*, juga berlaku bagi negara-negara baru ASEAN. Namun bagi Vietnam baru mulai berlaku tahun 2003, sedangkan bagi Laos dan Myanmar tahun 2005. Untuk pengenaan tarif nol persen, bagi Vietnam berlangsung tahun 2006, sedangkan bagi Laos dan Myanmar tahun 2008; (3) sepakat meningkatkan iklim investasi di ASEAN. Langkah yang diambil adalah memberi tambahan perlakuan khusus kepada investor ASEAN dan luar ASEAN di bidang manufaktur dan aplikasinya diterima antara tanggal 1 Januari 1999 sampai dengan 31 Desember 2000 dan dipenuhi sesudahnya; (4) langkah-langkah baru yang ditawarkan oleh masing-masing negara anggota ASEAN, antara lain: (a) Brunei Darussalam akan mengizinkan kepemilikan saham asing 100 persen dalam bidang manufaktur teknologi tinggi dan industri berorientasi ekspor; (b) Indonesia menawarkan perdagangan grosir dan eceran dengan kepemilikan saham asing sampai 100 persen bagi investor yang memenuhi syarat. Sebagai tambahan, Indonesia mengizinkan kepemilikan saham asing sampai 100 persen dalam semua sektor manufaktur. Indonesia secara prinsip mempersingkat proses pengurusan investasi. Untuk investasi kurang dari 100 juta dolar AS, waktu pengurusannya 10 hari kerja. Da-

lam sektor perbankan, bank-bank terdaftar dimungkinkan kepemilikan saham asing 100 persen; (c) Laos menawarkan pembebasan bea masuk bagi barang-barang modal; (d) Malaysia mengizinkan kepemilikan saham asing 100 persen dalam semua sektor manufaktur, kecuali untuk tujuh aktivitas/produk khusus. Tidak ada keharusan untuk mengekspor yang dikenakan pada semua investasi baru, yang dikembangkan dan didiversifikasi; (e) Myanmar akan memberi pembebasan pajak perusahaan selama tiga tahun bagi semua proyek investasi di segala sektor dan membebaskan bea masuk bahan mentah bagi industri untuk tiga tahun pertama; (f) Filipina dalam proses membuka perdagangan eceran dan bisnis distribusi bagi saham asing. Di samping itu, Filipina juga membuka konstruksi swasta di pasar domestik kepada perusahaan asing; (g) Singapura menurunkan biaya bisnis secara drastis sebagai bagian dari paket penurunan biaya sampai 10 milyar dolar Singapura, untuk tambahan pengurangan pajak investasi perusahaan atas proyek industri dan industri jasa tertentu; (h) Thailand akan mengizinkan 100 persen kepemilikan saham asing bagi investasi manufaktur, tanpa memperhatikan lokasi proyek itu; (i) Vietnam membebaskan bea masuk barang modal bagi semua proyek, serta bebas bea masuk bahan mentah bagi proyek-proyek yang berlokasi di luar kota, dan bagi investasi yang baru beroperasi lima tahun pertama. Pemberian izin investasi bagi beberapa proyek tertentu diturunkan waktu pemrosesannya menjadi 15 hari kerja; (5) perlakuan investasi ASEAN sebagai investasi nasional akan dimungkinkan dalam waktu enam bulan sesudah tanggal penandatanganan Kesepakatan Investor ASEAN dalam sektor manufaktur, dengan beberapa pengecualian. Pengecualian itu secara progresif akan dihapuskan pada tahun 2003 sebagaimana yang disepakati semula; (6) Myanmar akan bergabung dengan keenam negara inti ASEAN dengan menghapuskan semua pengecualian pada tahun 2003. Vietnam dan Laos akan mengerahkan usaha terbaiknya untuk mencalisasikan AIA sesegera mungkin; (7) para pe-

mimpin ASEAN sepakat menghapuskan keharusan 30 persen saham nasional, seperti yang diisyaratkan oleh AICO (*ASEAN Industrial Cooperation*) periode 1999-2000, untuk menyediakan ruang kerja sama industri yang lebih besar di kawasan; (8) para pemimpin ASEAN sepakat untuk memulai putaran perundingan baru di bidang perdagangan jasa awal tahun 1999 dan akhir tahun 2001 (*Kompas*, 18-12-1998).

Dalam pertemuan para pemimpin ASEAN dengan Wakil Presiden Cina Hu Jintao, Presiden Korea Selatan Kim Dae-jung, dan PM Jepang Keizo Obuchi, ASEAN menyatakan penghargaan atas peran dan sumbangan ketiga negara itu dalam pemulihan perekonomian regional dari krisis ekonomi dan keuangan. Di samping itu, ASEAN menyambut baik komitmen Jepang memberi bantuan sebesar US\$30 milyar, sumbangan Cina sebesar US\$4,5 juta untuk memulihkan ekonomi negara-negara Asia Timur dan komitmen Korea Selatan untuk tetap bekerja sama dengan ASEAN meskipun Korea Selatan sendiri sedang mengalami kesulitan ekonomi.

Pertemuan tersebut sepakat: (1) meningkatkan kerja sama ekonomi antara kedua belah pihak dalam mengatasi krisis dan pemulihan ekonomi; (2) meningkatkan kerja sama di bidang kebudayaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kesehatan masyarakat dan masalah bersama seperti perlindungan lingkungan hidup dan penyelundupan obat bius; (3) meningkatkan kerja sama di bidang reformasi sistem keuangan dan moneter internasional; (4) menjaga perdamaian dan stabilitas di Asia Tenggara dan Asia Timur; (5) meningkatkan pembangunan kepercayaan (*Confidence Building Measures/CBM*) dengan mendukung *ASEAN Regional Forum* (ARF); (6) pertemuan para pemimpin Asia akan dilangsungkan pada KTT formal maupun Informal ASEAN di masa mendatang; (7) pembentukan sebuah kelompok kerja yang akan mengkaji usulan mendirikan Forum Asia Timur-Amerika Latin (EALAF) untuk membangun dialog antara negara-negara kawasan tersebut (*Antara*, 17-12-1998).

Para Penulis

- **Aloysius Gunadi Brata.**
Peneliti pada Lembaga Penelitian Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- **Anwari.**
Peneliti Ekonomi pada *Networking Smart Consultant* dan redaktur lepas pada Pustaka LP3ES, Jakarta.
- **Doddy S. Singgih.**
Pengajar pada FISIP-Unair, Surabaya.
- **Faisal H. Basri.**
Sekjen PAN dan Pengamat Ekonomi pada INDEF, Jakarta.
- **Faustinus Andrea.**
Staf CSIS, Jakarta.
- **Hariadi Kartodihardjo.**
Pengamat Ekonomi Sumber Daya Hutan, bertempat tinggal di Bogor.
- **I Made Leo Wiratma.**
Staf peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial CSIS, Jakarta.
- **Ignatius Ismanto.**
Staf peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial CSIS, Jakarta.

Naskah

Naskah-naskah untuk ANALISIS CSIS hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai disket 3½" dengan menyebutkan program yang digunakan. Redaksi berhak menyunting tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya. Cantumkan nama lengkap, alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat disediakan imbalan yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan jika disertai dengan perangko secukupnya. Surat menyurat harap dialamatkan ke *Redaksi ANALISIS CSIS*.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 10.000,00 per eksemplar; langganan setahun (4 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 35.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke *Biro Pemasaran, CSIS*.

Alamat

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160
Telepon: (021) 3865532 s/d 3865535; Fax: (021) 3847517; 3809641.